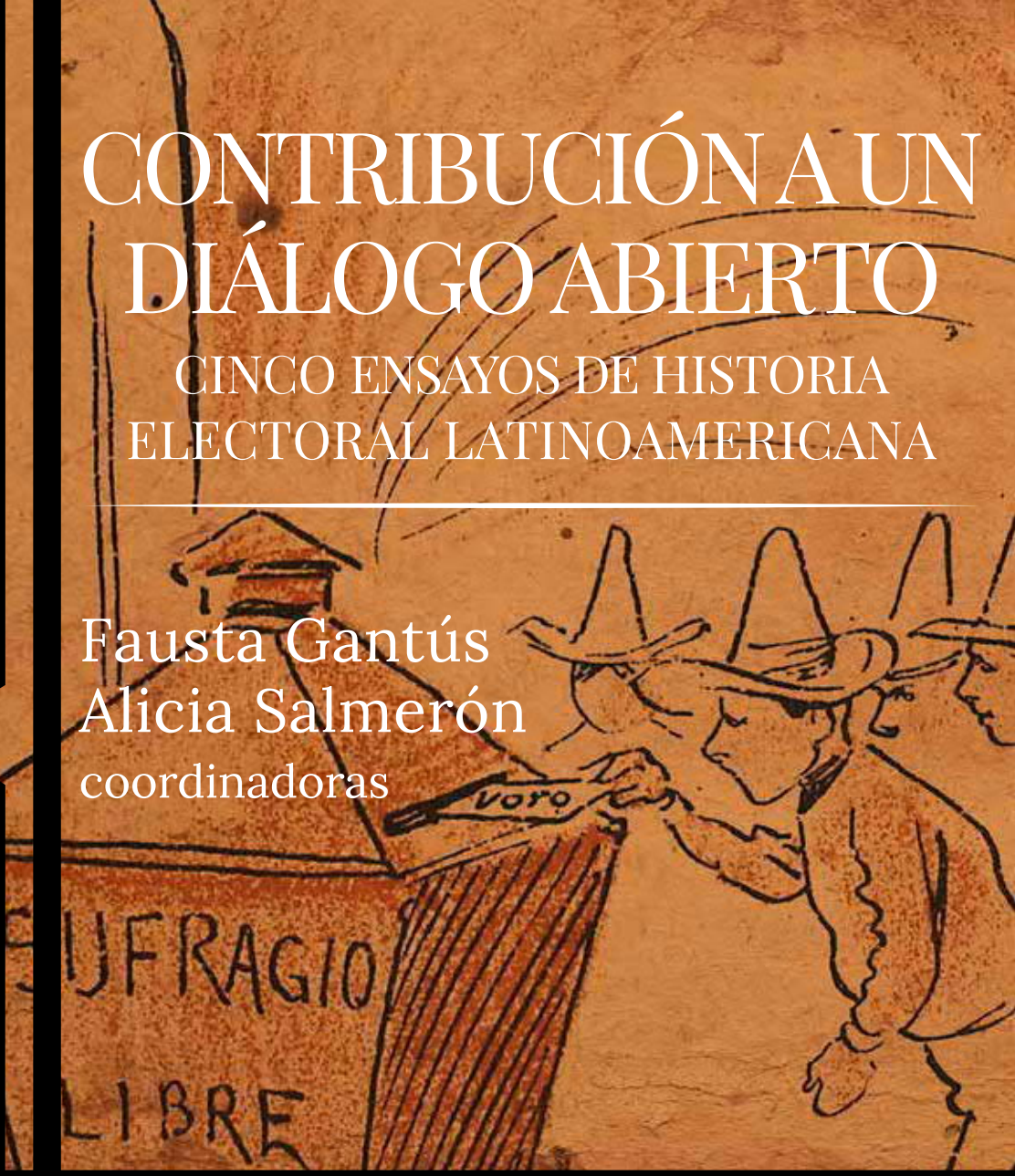
CONTRIBUCIÓN A UN DIÁLOGO ABIERTO

CINCO ENSAYOS DE HISTORIA ELECTORAL LATINOAMERICANA

Fausta Gantús
Alicia Salmerón
coordinadoras



historia política

Fausta Gantús

Investigadora del Instituto Mora. Especialista en la historia política del siglo XIX mexicano, doctora en Historia por El Colegio de México, así como en el análisis de la imagen como fuente para la historia, particularmente de la caricatura política. Autora del libro *Caricatura y poder político. Crítica, censura y represión en la Ciudad de México, 1876-1888* (2009) y coordinadora de varios volúmenes sobre historia de las elecciones y la prensa, entre ellos: *Elecciones en el México del siglo XIX. Las prácticas* (2016); *Elecciones en el México del siglo XIX. Las fuentes* (2015); *Prensa y elecciones. Formas de hacer política en el México del siglo XIX* (2014); *Miradas y acercamientos a la prensa decimonónica* (2013).

Alicia Salmerón

Investigadora del Instituto Mora. Especialista en historia política del México del siglo XIX, maestra en Historia por El Colegio de México. Autora de diversos artículos y capítulos de libros en este campo y co-coordinadora de varios libros, entre ellos: *Prensa y elecciones. Formas de hacer política en el México del siglo XIX* (2014); *Partidos, facciones y otras calamidades. Debates y propuestas acerca de los partidos políticos en México, siglo XIX* (2012); *México: un siglo de historia constitucional. 1808-1917* (2009).

CONTRIBUCIÓN A UN DIÁLOGO ABIERTO

CINCO ENSAYOS DE HISTORIA ELECTORAL LATINOAMERICANA

Fausta Gantús
Alicia Salmerón
coordinadoras

historia política

CONACYT

Instituto Mora 35 Aniversario

DEWEY LC
324.97004 JL968
CON.a C6

Contribución a un diálogo abierto: cinco ensayos de historia electoral latinoamericana / Fausta Gantús, Alicia Salmerón, coordinadoras. – México: Instituto Mora, 2016.
Primera edición
207 páginas : diagramas ; 23 cm.- (Historia política).

Incluye referencias bibliográficas

1. Elecciones – Hispanoamérica – Estudio de casos – Historia. 2. Política práctica – Hispanoamérica – Estudio de casos – Historia. 3. Derecho electoral – Hispanoamérica – Estudio de casos – Historia. 4. Cultura política – Hispanoamérica – Estudio de casos – Historia. 5. Hispanoamérica – Política y gobierno – Siglo XIX – Estudio de casos. I. Gantús Inurreta, Fausta, compilador. II. Salmerón, Alicia, compilador. III. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (Ciudad de México).

Imagen de portada: *El Alacrán*, 30 de diciembre de 1899 (detalle de portada), Fondo Reservado de la Hemeroteca Nacional (UNAM)

CREATIVE COMMONS

Primera edición, 2016

D. R. © Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora
Calle Plaza Valentín Gómez Farías 12, San Juan Mixcoac,
03730, Ciudad de México.
Conozca nuestro catálogo en <www.mora.edu.mx>

ISBN: 978-607-9475-23-9

Impreso en México
Printed in Mexico

ÍNDICE

Prólogo
Fausta Gantús y Alicia Salmerón 7

Introducción: giros latinoamericanos y nueva agenda académica sobre el siglo XIX
Israel Arroyo 17

Las prácticas electorales y sus diferentes escenarios. Balances y perspectivas para los estudios del temprano siglo XIX
Marcela Ternavasio 53

Articulación de leyes y prácticas electorales en Argentina, 1860-1872
María José Navajas 87

La construcción del poder electoral y participación política en Chile, siglos XIX y XX
Macarena Ponce de León Atria 119

La "brecha no explicada". Los padrones electorales y su contribución para el estudio de la etnicidad y el racismo en el Perú del siglo XIX
Jesús A. Cosamalón Aguilar 149

Republicanismo y parlamentarismo en México, 1824-1911
Israel Arroyo 173

Sobre los autores 205

PRÓLOGO

Con este volumen participamos de un compromiso por impulsar el diálogo entre historiografías latinoamericanistas abierto hace varias décadas en torno a la historia política y, de manera más particular, en torno a los estudios sobre la construcción de una cultura electoral en nuestros países. Consideramos que los ensayos aquí reunidos se incorporan y contribuyen a ese diálogo historiográfico, al tiempo que lo enriquecen y actualizan. Cada uno de ellos muestra, en cierta forma, las perspectivas de análisis, las líneas de investigación y los temas que en torno a las elecciones se están desarrollando en Argentina, Chile, Perú y México. Este esfuerzo por impulsar el diálogo se complementa con la introducción elaborada por Israel Arroyo, la cual tiene un carácter vertebrador, pues en ella el autor teje hilos conductores entre los cinco capítulos de este texto. Su exposición propone claves de lectura a partir de la articulación de los aportes de cada capítulo y la inserción de esas propuestas en el conjunto más amplio de una historiografía latinoamericanista.

El interés por la historia electoral en México viene de la década de 1990. Se ha dicho reiteradas veces, y con justicia, que Nettie Lee Benson llamó la atención desde 1946 acerca de la importancia de estudiar los comicios y sus significados en la construcción de los poderes públicos en el México independiente.[1] Sin embargo, es sólo desde finales de la década de 1980, y sobre todo durante la siguiente, cuando comenzaron a aparecer estudios sobre la historia electoral y de la ciudadanía en el siglo XIX mexicano, como los de Cecilia Noriega, Virginia Guedea, Antonio Annino, Marco Bellingeri, François-Xavier Guerra, Marcelo Carmagnani, Alicia Hernán-

[1] Benson, "Contested", 1946.

dez, Richard Warren, Georgette José y Alfredo Ávila. Con ellos arranca la construcción de una historiografía electoral mexicanista que, de manera decidida, abre este campo de investigación en México.[2] Al iniciar el siglo XXI, se han sumado otros historiadores como Peter Guardino, Reynaldo Sordo, Jaime Rodríguez, Israel Arroyo, José Antonio Aguilar, Michel T. Ducey, Irving Reynoso, Carlos Armando Preciado, María José Garrido, María Eugenia Ponce, Carlos Bravo, Catherine Andrews, Luis Medina, Norma Angélica Castillo, etc.[3] Y la lista podría seguir, sobre todo porque ahora hay un número creciente de jóvenes comprometidos con el estudio de nuestro pasado que reconocen en las elecciones una de las principales formas de hacer política en el México del siglo XIX.[4]

Algunos de los estudios referidos se han acercado a la historia electoral desde una perspectiva jurídica; otros más sensibles a la realidad social y política, lo han hecho desde una auténtica historia constitucional y han alcanzado a presentar panoramas de larga duración.[5] Pero quizá el mayor número de trabajos de historia electoral en México realizado hasta ahora se ha orientado, como lo sugirió Antonio Annino en su influyente libro *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, al estudio de la historia de la cultura política y de las prácticas electorales.[6] Muchas de estas investigaciones han acotado sus campos de observación a temporalidades y espacios más o menos reducidos, y han llevado a cabo acuciosos estudios de caso. Se ha procedido así a la observación de fenómenos y procesos a partir de una escala pequeña, con la intención de "restituir", de la mejor manera posible, "una experiencia, la del ejercicio del voto" –según Marcela Ternavasio, en su participación en este volumen–. Por este camino se han podido estudiar, efectivamente, prácticas electorales a nivel local y regional, y dar cuenta, por ejemplo, de la complejidad de la organización y mecánica de una elec-

[2] Para una valoración general de la aportación de estos autores y de algunos otros en la década de 1990, véase Aguilar, "Introducción", 2010.

[3] Los trabajos de algunos de ellos están referidos en Aguilar, "Introducción", 2010, y Warren, "Elecciones", 2010. Sin embargo, hace falta un balance historiográfico que nos presente un panorama integral sobre los caminos avanzados al día de hoy en este campo, así como las respuestas a las preguntas que sus estudiosos han dejado abiertas.

[4] Ejemplos de los trabajos de estos jóvenes historiadores se encuentran en Gantús y Salmerón, *Prensa*, 2014; Gantús, *Elecciones*, 2015, y *Elecciones*, 2016.

[5] Casos muy señalados en la dirección de una historia constitucional de la ciudadanía y la representación son, por ejemplo, Carmagnani y Hernández, "Ciudadanía", 1999, y Arroyo, *Arquitectura*, 2011.

[6] Con este propósito, Annino invitó entonces a "estudiar cómo las sociedades locales vivieron y usaron el sufragio". Annino, "Introducción", 1995, p. 9.

ción, de la multiplicidad de actores que participaban en ella, de los códigos de conducta de individuos y comunidades frente a los comicios, del funcionamiento de las elecciones como espacio de negociación y del nivel de interiorización que la institución electoral fue ganando poco a poco.

Algunas investigaciones –como las de Warren sobre las elecciones en la ciudad de México– han ido más allá del estudio de caso y han presentado, por ejemplo, un panorama de varias décadas que da cuenta de las formas de participación popular en la política y en las elecciones en un momento de transición histórica tan importante como lo fue el temprano siglo XIX mexicano. Esta mirada más abarcadora ha animado igualmente el ensayo de Alfredo Ávila, "La revolución liberal y los procesos electorales".[7] Asimismo, algunos libros colectivos, como los dirigidos por José Antonio Aguilar, Georgette José y los recientemente coordinados por las autoras de este prólogo, logran presentar un panorama secular a partir de un conjunto propio de estudios de caso.[8] Con seguridad contaremos pronto con visiones integradoras que habrán de recuperar los aportes de este cada vez más importante acervo de estudios acotados y presentarán panoramas más generales de esa cultura político-electoral tan compleja que se fue forjando a lo largo del siglo. Parece que enfrentan un reto similar las historiografías de otros países latinoamericanos, según refiere la propia Marcela Ternavasio en el capítulo aquí referido. Los próximos años se verán estas tan necesarias como prometedoras síntesis a cuya elaboración invita todo lo avanzado hasta ahora.

Ahora bien, en abono de estas síntesis que nuestras historiografías tienen por delante están obras de la altura de *Modernidad e independencia. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, de François Xavier Guerra, que dedica una atención especial a las primeras elecciones generales americanas abierta a la experiencia del subcontinente.[9] Están también los importantes esfuerzos realizados por abrirse a un diálogo con historiadores de la política de diversos países, por romper barreras nacionales que invariablemente impiden ver experiencias compartidas, desfases y auténticas especificidades. Los primeros trabajos en esta dirección realizados por una historiografía europea y latinoamericanista datan de mediados de la década de 1990. De manera que, en paralelo al camino seguido por las historiografías nacionales de los dos con-

[7] Warren, *Vagrants*, 2001, y Ávila, "Revolución", 2005.

[8] Aguilar, *Elecciones*, 2010; José, *Candidatos*, 2012; Gantús y Salmerón, *Prensa*, 2014; Gantús, *Elecciones*, 2015, y *Elecciones*, 2016, y Emmerich, *Elecciones*, 2005. Existen otros esfuerzos similares para la historia de las elecciones en el México del siglo XX como Medina, *Siglo*, 2010.

[9] Guerra, *Modernidad*, 1992.

tinentes para profundizar en las características de los procesos electorales locales y regionales, autores como Antonio Annino, Carlos Malamud, Eduardo Posada Carbó e Hilda Sabato coordinaron proyectos para abrir otras puertas. Sus convocatorias a historiadores de diferentes latitudes para participar en libros colectivos; su invitación a desterrar prejuicios respecto al significado de los procesos electorales del siglo XIX; las preguntas históricas propuestas y la discusión de las respuestas ofrecidas, así como las estrategias de investigación sugeridas, son precursoras de las historias electorales de nuestros países, pero también, y sobre todo, lo son de un diálogo transnacional en torno a ellas.

La primera de estas obras colectivas en ver la luz fue *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, coordinada por Antonio Annino en 1995, quien hizo un claro llamado a dejar de mirar los comicios del siglo XIX a través de los ojos de las elites de la época, para quienes lo central eran las disputas, las críticas y acusaciones, en favor de un enfoque preocupado por cómo y cuándo el acto de votar fue modificando las relaciones entre el poder y la sociedad; también invitó a estudiar a los actores de los procesos electorales a la par de los valores que animaban su conducta y de las instituciones que la normaban.[10] Estas, como muchas otras de sus propuestas de 1995 han encontrado eco en la historiografía de las últimas décadas. Le siguió –ese mismo año– la publicación bajo la forma de "papeles de trabajo" de *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica*, obra coordinada por Carlos Malamud, quien incorporó a España al diálogo con las historiografías latinoamericanistas. Malamud compartía preguntas con Annino y lanzaba otras que siguen todavía abiertas: ¿Qué relación había entre elección y violencia? ¿Qué ideas de democracia imperaban en el siglo XIX?[11] En especial, a esa primera pregunta acerca de la naturaleza de la relación entre violencia y elecciones, respondió él mismo –en 2004– con un nuevo libro colectivo que coordinó con Carlos Dardé, *Violencia y legitimidad: política y revoluciones en España y América Latina, 1840-1910*.[12] La publicación de 1995 dirigida por Malamud se difundió menos que la de Annino en su mo-

[10] Annino, "Introducción", 1995, e *Historia*, 1995.

[11] Malamud, "Introducción", 1995. Sobre la naturaleza de la relación entre elecciones y violencia han trabajado Eduardo Posada Carbó, Marta Irurozqui, Mirian Galante e Hilda Sabato, entre otros autores, pero queda mucho por hacer en términos de las historiografías nacionales tanto como de una mirada comprensiva sobre el fenómeno en el marco continental. Lo mismo habría que decir acerca de los estudios sobre el concepto de "democracia" en el siglo XIX en nuestros países, si bien el proyecto *Iberconceptos* dirigido por Javier Fernández Sebastián representa un avance significativo en esa dirección. Fernández, *Democracia*, 2014.

[12] Malamud y Dardé, *Violencia*, 2004.

mento, pero quienes participaron en ella coordinaron esfuerzos ulteriores en ese mismo sentido, como fue el caso del propio Eduardo Posada Carbó.[13]

Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America, libro colectivo coordinado por Posada Carbó, amplió el espectro de posibilidades de diálogo entre historiografías; incluyó estudios sobre las elecciones en Inglaterra, Irlanda y Alemania, además de algunos sobre las experiencias españolas y latinoamericanas. La obra destacó la importancia del proceso de extensión del sufragio en ambos lados del Atlántico y del significado histórico de las elecciones en sociedades predemocráticas, de su lugar clave para el desarrollo de las democracias que vinieron después.[14] El primero de los capítulos de este libro, un texto hoy clásico de Frank O'Gorman destaca, como lo habían hecho Annino y Malamud, la importancia del estudio de la cultura electoral y no sólo de "las formas de un sistema electoral", es decir, de los aspectos legales del sufragio y los resultados oficiales de los procesos electorales.[15] Este fue el camino por el que se propusieron transitar estas obras pioneras de historiografía abiertas al diálogo. El libro coordinado por Hilda Sabato, *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, apareció apenas tres años después –en 1999– y congregó a un conjunto de estudiosos de la historia política latinoamericana para dialogar en torno a un tema medular de todo sistema representativo: la ciudadanía. Convocó a realizar estudios sobre este tema, pero dirigidos al estudio de su proceso de construcción y al de cómo la conformación efectiva de la ciudadanía dictó, de alguna manera, las relaciones entre la sociedad civil y el sistema político, pero no en tanto concepto abstracto.[16]

Los esfuerzos de Annino, Malamud, Posada Carbó y Sabato señalaron rutas para la investigación, lanzaron preguntas y llevaron a cabo ejercicios comparativos. Su impacto sobre la historiografía latinoamericanista fue muy importante, decisivo tanto para la multiplicación de estudios sobre

[13] En la publicación coordinada por Malamud participaron también Carlos Dardé, Marta Irurozqui y una decena de otros especialistas en historia política de España y de diferentes países de América Latina.

[14] Posada, *Elections*, 1996. En el año 2000, Posada publicó un ensayo comparativo del sufragio en América Latina, "Malabarismos".

[15] O'Gorman, "Culture", 1996.

[16] Sabato, *Ciudadanía*, 1999. Véase también un artículo posterior de la autora en donde ella misma lleva a cabo un ejercicio comparativo en torno a la construcción de la ciudadanía en varios países latinoamericanos. Sabato, "Political", 2001. Previo al de Sabato se publicó un importante artículo de Marcello Carmagnani (Elites, [1998] 2011) que también se enfoca en la historia de la construcción de la ciudadanía en diversos países latinoamericanos, una ciudadanía que vinculaba elementos sociales y territoriales.

experiencias electorales locales y nacionales, como para el aliento de otros con perspectivas internacionales y miradas comparativas. A estas obras le han seguido otras más, como las de Carlos Forment, *Democracy in Latin America. 1760-1900* (2003); Guillermo Palacios y Fabio Moraga, *La independencia y el comienzo de los regímenes representativos* (2003); Martha Irurozqui Victoriano (ed.), *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú). Siglo XIX* (2005); una síntesis realizada por el propio Malamud, en 2008, para la *Historia general de América Latina* de la UNESCO; el ensayo de Richard Warren, "Las elecciones decimonónicas en México: una revisión historiográfica" (2010), y, de Roberto Breña, *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado* (2014).[17] A ellas se suma también el volumen que ahora prologamos y de cuyas posibilidades de diálogo da cuenta la magnífica introducción preparada por Israel Arroyo.

El presente volumen, *Contribución a un diálogo abierto. Cinco ensayos de historia electoral latinoamericana*, deriva de un proyecto de historia de las prácticas electorales en el siglo XIX sobre el que hemos venido trabajando desde 2011.[18] Este es un proyecto colectivo comprometido con estudios del pasado mexicano, pero que ha intentado leer la experiencia propia a partir de la revisión de una historiografía que toca al estudio de las prácticas electorales en Europa, Estados Unidos y América Latina. En la medida de lo posible, buscamos oportunidades para discutir nuestros avances de investigación con colegas de otros países y para conocer algo de sus trabajos en curso. Con ese propósito organizamos reuniones de trabajo y un par de coloquios internacionales. Pensamos estos foros como espacios de oportunidad para construir puentes con la historiografía que se está desarrollando en otras regiones latinoamericanas; como una posibilidad para identificar similitudes y diferencias, y a la luz de ellas, revalorar las interpretaciones que proponíamos a los fenómenos y procesos mexicanos. En abril de 2013 se llevó a cabo el primer coloquio, Fuentes para una Historia de las Prácticas Elec-

[17] Forment, *Democracy*, 2003; Palacios y Moraga, *Independencia*, 2003; Malamud, "Elecciones", 2008; Warren, "Elecciones", 2010, y Breña, *Cádiz*, 2014. Con la mirada puesta en el siglo XX, pero con intención similar, podríamos referir otros esfuerzos, como el de Calderón, Assies y Salman, *Ciudadanía*, 2002. La continuación del interés desde España por ese ejercicio comparativo, si bien centrado también en la historia electoral del siglo XX, está representado por Varela y Medina, *Elecciones*, 2000. En un esfuerzo por ir todavía más lejos que la reunión de historias nacionales en un solo volumen y de su puesta a dialogar entre sí, Marcello Carmagnani, en *El otro Occidente*, 2004, ha intentado una lectura más global de la experiencia política latinoamericana.

[18] Este libro forma parte del proyecto Hacia una Historia de las Prácticas Electorales en México, Siglo XIX que se desarrolla en el Instituto Mora y que cuenta con el apoyo del CONACYT a través de su programa de Ciencia Básica.

torales en el Siglo XIX; el segundo tuvo lugar en mayo de 2014, Prácticas Electorales en el México del Siglo XIX. La experiencia resultó fructífera y estimulante; de alguna manera, gracias a esos encuentros académicos, acortamos distancias entre quienes nos dedicamos a estudiar las prácticas electorales en diversos países latinoamericanos.

Los problemas históricos que nos preocupan, las temáticas que abordamos, las metodologías que usamos, las fuentes de que nos ocupamos y las preguntas que tratamos de resolver encontraron correspondencia con las de los colegas latinoamericanos que participaron en las distintas actividades del proyecto. El entretejido de abordajes y desarrollos de las investigaciones que realizamos unos y otros en los diferentes contextos regionales/nacionales, las apuestas mutuas por tratar de penetrar las cuestiones electorales desde otros ángulos nos convencieron de la necesidad de ampliar y darle continuidad a ese diálogo trasnacional. Así surgió este libro. Varios de nuestros invitados extranjeros aceptaron compartir los textos que presentaron a la discusión en nuestros coloquios con un público lector mexicano; sus trabajos permiten mostrar las rutas por las que están transitando los estudios en algunas de esas latitudes. Dichos textos son los que ahora conforman este volumen.

Contribución a un diálogo abierto. Cinco ensayos de historia electoral latinoamericana es el resultado del intercambio entablado y una confirmación de la necesidad de intensificar este tipo de acercamientos. Sabemos bien que el volumen está lejos de constituir una visión de conjunto de la experiencia latinoamericana, pero da idea de algunos de los caminos por los que marcha hoy la historiografía argentina, chilena, peruana y mexicana. Como ya señalamos al principio, la introducción de Israel Arroyo logra establecer el diálogo entre los textos que componen este libro.

El diálogo, los diálogos, se tejen y entretejen de muy diversas formas. En este caso lo hacen a partir de la reflexión compartida sobre temas, preocupaciones y problemas. Analizar y exponer las particularidades de cada caso de manera individual, pero bajo ejes comunes de reflexión –unos sobre las fuentes electorales y otros sobre las prácticas mismas–, sienta las bases y posibilita el ejercicio de la discusión y abre nuevas posibilidades al intercambio de experiencias que permitan continuar el diálogo historiográfico abierto ya desde el siglo pasado.

Esta obra reúne cinco textos que interesan a la historia electoral y a la de la representación política; unos son propositivos análisis historiográficos, otros son análisis empíricos; el conjunto se inscribe fundamentalmente en el siglo XIX, aunque algunos arrancan su análisis en el siglo XVIII tardío y va-

rios se adentran con decisión en el XX. Los autores son Marcela Ternavasio, María José Navajas, Macarena Ponce de León, Jesús Cosamalón e Israel Arroyo. Alguna de ellos, específicamente Marcela Ternavasio, es una de las pioneras de la historia electoral en nuestro continente, quien abre el libro con una mirada fresca y enriquecedora sobre los derroteros de la historiografía argentina; comparten con ella el libro investigadores maduros, referentes señeros en la historiografía de sus países, y otros jóvenes que tienen ya algunos años trabajando en el campo de la historia electoral con gran originalidad. Agradecemos a todos y cada uno de los autores que aceptaran la invitación para participar en este trabajo colectivo.

Fausta Gantús
Alicia Salmerón
Ciudad de México, junio de 2015

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, José Antonio (ed.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, IFE/CONACULTA/FCE, 2010.

_____, "Introducción" en *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, IFE/CONACULTA/FCE, 2010, pp. 11-26.

Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995.

_____, "Introducción" en *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995, pp. 7-18.

Arroyo, Israel, *La arquitectura del Estado mexicano. Formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, Instituto Mora/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011.

Ávila, Alfredo, "La revolución liberal y los procesos electorales" en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México IEDF/UAM, 2005, pp. 123-177.

Benson, Nettie Lee, "The Contested Mexican Election of 1812", *Hispanic Americam Historical Review*, núm. 3, vol. 26, agosto de 1946, pp. 336-350.

Breña, Roberto (ed.), *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado*, México, COLMEX, 2014.

Calderón Mólgora, Marco Antonio, Willem Assies y Ton Salman (eds.), *Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina*, Zamora, COLMICH/IFE, 2002.

Carmagnani, Marcello, *El otro occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 2004.

_____, "Elites políticas, sistemas de poder y gobernabilidad en América Latina" [1998] en Marcello Carmagnani, *Economía y política. México y América Latina en la contemporaneidad. Antología de textos*, México, COLMEX, 2011, pp. 31-42.

_____ y Alicia Hernández, "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910" en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1999, pp. 371-404.

Emmerich, Gustavo Ernesto (coord.), *Las elecciones en la ciudad de México, 1376-2005*, México, IEDF/UAM, 2005.

Fernández Sebastián, Javier, *Democracia. Diccionario político y social del mundo iberoamericano. Conceptos políticos fundamentales, 1770-1870. [Iberconceptos-II]*, Madrid, Universidad del País Vasco/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2014, t. 2.

Forment, Carlos A., *Democracy in Latin America. 1760-1900*, Chicago, The University of Chicago Press, 2003.

Gantús, Fausta, *Elecciones en el México del siglo XIX. Las fuentes*, México, Instituto Mora, 2015.

_____ (coord.), *Elecciones en el México del siglo XIX. Las prácticas*, México, Instituto Mora, 2016, 2 tt.

_____ y Alicia Salmerón (coords.), *Prensa y elecciones. Formas de hacer política en el México del siglo XIX*, México, Instituto Mora/IFE, 2014.

Guerra, François-Xavier, *Modernidad e independencia. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, México, MAPFRE, 1992.

Irurozqui Victoriano, Martha (ed.), *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciudadanía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú). Siglo XIX*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2005.

José Valenzuela, Georgette Emilia (coord.), *Candidatos, campañas y elecciones presidenciales en México. De la República Restaurada al México de la Alternancia: 1867-2006*, México, IIS-UNAM, 2012.

Malamud, Carlos (ed.), *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995, 2 vols. (Papeles de Trabajo América Latina).

_____, "Introducción" en *Partidos políticos y elecciones en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930*, Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995, vol. 1, pp. 5-8 (Papeles de Trabajo América Latina).

_____, "Elecciones, partidos y ciudadanía: de la madurez a la crisis" en Enrique Ayala Mora (dir.) y Eduardo Posada Carbó (coord.), *Historia general de América Latina. Los proyectos nacionales latinoamericanos: sus instrumentos y articulación, 1870-1930*, París, UNESCO, 2008, vol. VII, pp. 201-227.

_____ y Carlos Dardé (eds.), *Violencia y legitimidad: política y revoluciones en España y América Latina, 1840-1910*, Madrid, Universidad de Cantabria, 2004.

Medina Peña, Luis, *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, México, IFE/CONACULTA/FCE, 2010.

O'Gorman, Frank, "The Culture of Elections in England: from the Glorious Revolution to the First World War, 1688-1914" en Eduardo Posada-Carbó (ed.), *Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, Londres, MacMillan, 1996, pp. 17-31.

Palacios, Guillermo y Fabio Moraga, *La independencia y el comienzo de los regímenes representativos*, Madrid, Síntesis, 2003.

Posada Carbó, Eduardo (ed.), *Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, Londres, MacMillan, 1996.

_____, "Elections before Democracy: Some Considerations on Electoral History from Comparative Approach" en *Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, Londres, MacMillan, 1996, pp. 1-16.

_____, "Malabarismos electorales: una historia comparativa del sufragio en América Latina, 1830-1930" en *Naciones, gentes, territorios. Ensayos de historia e historiografía comparada de América Latina y el Caribe*, Medellín, Universidad Nacional de Colombia/Universidad de Antioquia, 2000, pp. 270-304.

Sabato, Hilda (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1999.

_____, "Introducción" en *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1999, pp.11-29.

_____, "On Political Citizenship in Nineteenth-Century Latin America", *The American Historical Review*, vol. 106, núm. 4, octubre de 2001, pp. 1290-1315.

Varela Ortega, José y Luis Medina Peña, *Elecciones, alternancia y democracia: España-México una reflexión comparativa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2000.

Warren, Richard, *Vagrants and Citizens: Politics and the Masses in Mexico City from Colony to Republic*, Wilmington, SR Books, 2001.

_____, "Las elecciones decimonónicas en México: una revisión historiográfica" en José Antonio Aguilar (ed.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, IFE/CONACULTA/FCE, 2010, pp. 27-54.

INTRODUCCIÓN: GIROS LATINOAMERICANOS Y NUEVA AGENDA ACADÉMICA SOBRE EL SIGLO XIX

Israel Arroyo*

La historia política de Hispanoamérica goza de buena salud. La producción historiográfica de las últimas tres décadas del siglo XIX da cuenta de ello. Se ha dado un "giro lingüístico".[1] O como a otros más le gusta decir, cada vez más se realizan estudios que toman en cuenta las preocupaciones de la historia intelectual o de los "lenguajes políticos".[2] De no ser el caso, no podría explicarse por qué el conjunto de autores que participan en este libro hablan con tanta naturalidad de conceptos como formas de gobierno, constitucionalismo, ciudadanía, representación política, prácticas políticas, formas de sociabilidad política o construcción de los espacios públicos. Sin ser exhaustivos en el recuento, esto se debe en gran medida a la herencia de autores germinales como Marcello Carmagnani, François-Xavier Guerra, Juan Carlos Chiaramonte, Natalio Botana, Samuel Valenzuela, Hilda Sabato, Antonio Annino y, más recientemente, Eduardo Posada Carbó.

El giro lingüístico ha rotado, asimismo, porque han cambiado los presupuestos y las preguntas historiográficas. Únicamente enumero cinco. En primer lugar, es evidente el alejamiento respecto de la literatura de los caudillos y los caciques como argumento central en la construcción de poderes nacionales o territoriales.[3] Aun en casos extremos como el rosismo en Buenos Aires, como bien lo ha expresado Marcela Ternavasio en otro tra-

* Agradezco a Fausta Gantús y Alicia Salmerón sus comentarios sobre este texto. Ellas saben que muchas de sus razones las hice mías para mejorar el estudio; y las que no, se quedaron como necedades que espero sean tolerables para el lector.

[1] Morales, *Historia*, 2005.

[2] Palti, *Tiempo*, 2007.

[3] Jaksić y Posada, "Introducción", 2011.

bajo, lo relevante no es señalar que Juan Manuel Rosas fue un liderazgo preponderante, sino cómo constituyó su entramado y control político en los diversos periodos que ejerció su gobierno y cómo a pesar de todo, las elecciones desempeñaron un papel relevante en su legitimación.[4] Lo mismo se está haciendo para el porfiriato en México. En lugar de pensarlo como una entidad monolítica, la actual literatura histórica revalora sus diversas etapas y la forma en cómo se fue construyendo la "dictadura".[5]

Segundo, ya no suele partirse de un modelo idealizado de democracia según las premisas del presente; ahora nos preguntamos sobre el significado o valor político de las elecciones, la ciudadanía y la representación política (incluso si queremos volver sobre la idea de democracia, ahora lo hacemos desde la noción de los actores políticos de la época). El cambio de búsquedas ha sido de lo más fructífero, porque dejamos de señalar que las elecciones eran una comedia electoral, que los ciudadanos eran imaginarios o que el entramado normativo era un asunto puramente formal frente a una realidad fáctica de actores "premodernos".

En íntima relación con esta cuestión, en tercer lugar está la ponderación del fraude electoral, en lugar de pensarlo como un juego de todo o nada. Sabemos, por un lado, que no es algo privativo a los espacios hispanoamericanos, pues en Europa también se hacía uso de la compra de votos y las supercherías electorales para ganar una determinada contienda electoral.[6] Por el otro, que es necesario, como ha insistido Eduardo Posada Carbó, reconsiderar al menos cuatro asuntos respecto del tema.[7] Uno, ¿qué pasa si todos los actores políticos practican el fraude electoral? Dos, hay que evaluar la magnitud del fraude: no es lo mismo que existan problemas en 10% de las mesas electorales que en 50 o 90%. Tres, tenemos que discernir si se trata de un verdadero fraude o sólo de una estrategia política de los gobiernos o los grupos opositores en contienda. Y cuatro, debemos distinguir cuándo se dan efectivamente prácticas fraudulentas y cuándo prácticas "válidas" o de "interpretación" ejercidas por los actores políticos de la época. La sola reconsideración de estos preceptos, le ha permitido a la "nueva" historiografía hispanoamericanista alejarse de las visiones eurocentristas que condenaron a los latinoamericanos a ser casi "genéticamen-

[4] Ternavasio, *Revolución*, 2002.
[5] Carmagnani, *Estado*, 1994, y Luna, *Congreso*, 2006.
[6] Por sólo poner un ejemplo europeo, que alude al caso inglés, véase O'Gorman, *Voters*, 1989.
[7] Posada, "Electoral", 2000.

te" corruptos e incapaces de idear, organizar y ejercer el sufragio como una práctica consuetudinaria.

En cuarto lugar, ya casi nadie se cuestiona la importancia del constitucionalismo como uno de los componentes del liberalismo decimonónico. Está claro que sin este punto de partida no es posible hacer historia de las elecciones, de la ciudadanía y de las representaciones políticas. No sólo debido, como llegó a sostenerlo en su momento Carmagnani, a que conforma en sí mismo un sostén de los liberalismos tanto de Europa como de Hispanoamérica, sino también porque, como bien ha insistido recientemente Posada Carbó siguiendo a Marguerer Weir, hoy puede hablarse de un "institucionalismo histórico".[8] Esta perspectiva asume que es de vital importancia estudiar las "ideas constitucionales", puesto que toda Constitución influye sobre las prácticas políticas y las conductas sociales. Las constituciones también son productos culturales y sociales. Sin ellas no podríamos entender nociones como la de vecino, modo honesto de vivir, voto cantado o la división de los partidos localizados en las subdelegaciones de las intendencias y su pervivencia en las naciones independientes americanas; todos estos elementos adquirieron una condensación legal en las diversas constituciones de América Latina (por ejemplo de México, Argentina, Perú y Bolivia), pero su cabal entendimiento se haya en la historia colonial –sobre todo del siglo XVIII y en las interacciones entre los grupos sociales de la época.

Y, por último, ha cambiado, lo dice muy bien Ternavasio en su colaboración en este libro, la "escala" del análisis histórico. Hemos transitado desde los enfoques macros hasta los estudios de lo "local". Respecto a la primera perspectiva, lo mismo tuvimos el *boom* de la perspectiva de las "revoluciones atlánticas" que el de la reconstrucción de los Estados-nación.[9] En este último caso, el debate sobre el liberalismo, el conservadurismo y las formas de gobierno, fue central, de ahí la necesidad de repensar las nociones históricas de monarquía constitucional, federalismo, confederalismo, republicanismo y unitarismo; o bien, las de "dictadura", tiranía, despotismo, "régimen militar" y "caudillismo". Por su parte, el rescate de lo local va desde el estudio de las provincias, estados y departamentos hasta los partidos, los ayuntamientos, las comunidades indígenas y los pueblos.

[8] Jaksić y Posada, "Introducción", 2011, p. 36.

[9] Un perspectiva crítica de la literatura de las revoluciones atlánticas la podemos encontrar en Sobrevilla, "Impacto", 2014.

Los autores y los textos contenidos en este libro convergen –algunos de ellos, incluso, son precursores tempranos de ello– con este nuevo torrente historiográfico. No se quiso ser extensivo en el número de casos de América Latina, sino continuar con el esfuerzo colectivo iniciado por los grandes latinoamericanistas como Marcello Carmagnani (1993), Antonio Annino (1995), Eduardo Posada Carbó (1996), Hilda Sabato (1999), François-Xavier Guerra o Antonio Annino (2003) y, recientemente, Iván Jaksić y Eduardo Posada Carbó (2011);[10] pero sobre todo interesa generar rutinas de comparación horizontal entre los propios países americanos. En suma, lo que le importa más a los autores compilados en este obra es ubicar algunos de los principales vacíos historiográficos de sus respectivas naciones y que queden planteadas ciertas interrogantes para futuras investigaciones. En este caso, se trata de un par de artículos sobre Argentina y otros tres más sobre Chile, Perú y México. La manufactura y los temas abordados son diversos. Un caso es prioritariamente historiográfico –el de Ternavasio–, uno más es historiográfico en parte y a la vez presenta avances de investigación específicos sobre el Chile del siglo XX –el de Ponce de León– y los demás estudios tocan diversos tópicos relativos a la historia política de los espacios latinoamericanos que van desde las formas de gobierno en México –Arroyo–, la calificación de las elecciones en Argentina –Navajas– y la construcción del censo ciudadano en Perú –Cosamalón.

El estudio de Ternavasio aborda el estado del arte de la historiografía argentina de la primera mitad del siglo XIX, en donde ella, hay que subrayarlo, ha sido pionera en la materia. Pero antes de llegar a este punto, vale la pena detenerse en su sugerente interrogante respecto de dónde ubicar "conceptualmente" el estudio de las prácticas políticas y cómo su ejercicio ha implicado reducir la "escala del análisis" a lo local.

Sin la reducción de la escala referida, Ternavasio no hubiera podido mostrar, en *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, la importancia que tuvieron las elecciones y las prácticas políticas en la época de dominio del rosismo en la provincia de Buenos Aires.[11] La construcción de una intensa esfera pública y la articulación espacial entre el campo y lo urbano, como base de una nueva legitimidad del régimen de Rosas, suman elementos novedosos a la historiografía argentina de la década de

[10] Carmagnani, *Federalismos*, 1993; Annino, *Historia*, 1995; Posada, *Elections*, 1996; Sabato, *Ciudadanía*, 1999; Annino y Guerra, *Inventando*, 2003, y Jaksić y Posada, *Liberalismo*, 2011.

[11] Ternavasio, *Revolución*, 2002.

2000. Pero ya desde 1995 había colaborado en la famosa compilación de Annino sobre la *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*.[12] Su participación de ese entonces, a la que tituló "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política…", fue también vanguardista porque incluyó una discusión de lo espacial en relación con lo electoral. Sabemos que Annino había desarrollado este tópico, el de la articulación del campo y la ciudad, en el nivel de los ayuntamientos y los pueblos.[13] No obstante, el mérito de Ternavasio consistió en llevar la discusión a la esfera de las representaciones locales de la época, como la Sala de Representantes de la provincia de Buenos Aires entre 1820 y 1840. Desde entonces señaló que la división política por "partidos" –que venían de las viejas subdelegaciones de las intendencias del siglo XVIII– y las parroquias se mezclaban con un ejercicio del voto directo y por lista de los vecinos bonaerenses. Su estudio revela una representación territorial, lo cual implicó un alejamiento tácito de los criterios poblacionales, que asimismo promovió una cierta proporcionalidad entre la ciudad y los partidos rurales (inicialmente en 1821, doce diputados y once, respectivamente; con el tiempo cambiaría el número, mas no el criterio). Insisto, revelar los pormenores de esta articulación y la propia idea de proporcionalidad territorial representó, en la década 1990, una novedad historiográfica.

En contraste, en el México independiente de 1824 pronto se rompió con la herencia gaditana de representación territorial (la de las diputaciones provinciales) para dar paso a las representaciones estatales de tipo poblacional.[14] Sin embargo, hay nuevos estudios, por ejemplo en Zacatecas y Guanajuato, que revelan la persistencia de representaciones locales por partidos –por ende de igualdad territorial– con procedimientos de elección indirectos.[15] Este hecho debiera alertarnos sobre la necesidad de efectuar más estudios comparativos en América Latina.

El balance historiográfico que proporciona Ternavasio en el presente libro no elude confrontar su propia experiencia como historiadora. Subraya que dos méritos de su quehacer académico consistieron, precisamente, en reducir la escala del análisis y reconstruir las prácticas políticas. Sabe, como buena discípula de Chiaramonte, que Argentina no es Buenos Aires. De ahí que emprenda un repaso por algunos de los más recientes estudios sobre

[12] Annino, *Historia*, 1995, y Ternavasio, "Nuevo", 1995.

[13] Annino, "Cádiz", 1995.

[14] Para el tema de la cuotas territoriales en la época de Cádiz, véase Campos y Domínguez, *Diputación*, 2007; y para las representaciones estatales por población, Arroyo, *Arquitectura*, 2011.

[15] Rojas, *Municipio*, 2010, y Preciado, "Reformas", 2010.

lo hecho en las otras provincias argentinas. Se detiene en Tucumán, Santa Fe, Salta y Entre Ríos. Advierte la presencia de dos constantes: supresión de ayuntamientos y representaciones locales –juntas o salas– de orden territorial. A veces, la representaciones son "consultivas" y otras de verdadero contrapeso a los ejecutivos provinciales. En otras más, la forma de elección es por voto directo; o bien, por la vía indirecta. De lo que no hay duda es, y en esto se guarda una gran semejanza con Buenos Aires, que las elecciones tuvieron la función de articular los espacios rurales y los citadinos.

El panorama que presenta Ternavasio proporciona una imagen de predominio de las representaciones territoriales en el ámbito de los estados provincia argentinos. Esto es relevante tanto para la historia interna de Argentina como para el análisis comparado. Para la historia argentina porque es conocido que en la segunda mitad del siglo XIX fueron cambiando los criterios de representación en una dirección de tipo poblacional (a razón de un diputado por cada 20 000 habitantes, entre 1853 y 1860); aunque ciertamente persistió la ausencia de circunscripciones "distritales". Como bien ha explicado Navajas en un trabajo reciente, su instauración se logró hasta la reforma electoral de 1902.[16] Lo que facilitó la ausencia de distritos uninominales en la primera mitad del siglo XIX fue la adopción del voto por lista, con el efecto de generar "bloques de diputados" de los estados provinciales en el ámbito nacional, en lugar de impulsar la "pluralidad" desde sus espacios territoriales internos. Por lo tanto, uno de los retos del futuro será explicar el porqué de este cambio tardío en la representación política general y qué ocurrió con el recorrido de las representaciones locales. Desde luego, esto coincide con los momentos de proyección de la unidad política (la Constitución de 1853 y la de 1860) y la federalización de Buenos Aires en 1880. Pero aun así, no he detectado un estudio con datos empíricos que dé cuenta de las especificidades de esta transformación política.

El punto señalado por Ternavasio también es relevante para el análisis comparado, porque los procesos de independencia de otros países latinoamericanos transitaron por un camino distinto. México, por ejemplo, adoptó en términos generales un tipo de representación con criterios poblacionales desde 1823, sin importar que se tratara de congresos constituyentes u ordinarios, de una república confederalista, centralista o federalista.[17] El uso

[16] Navajas, "Controversias", 2014.

[17] Acerca de la primera mitad del siglo XIX y sus excepciones, véase Arroyo, *Arquitectura*, 2011, p. 440.

de formas de representación territorial vinculadas a lo electoral, como se puede observar en mi colaboración en este libro, correspondió al voto por diputaciones; pero sólo para efectos de procesar la forma de elección extraordinaria –la vía del Congreso que se transformaba en colegio electoral del presidente de la república.

El caso chileno siguió una directriz similar a la de México. A partir de su Constitución de 1833 adoptó un criterio de representación por población en proporción de un diputado por cada 20 000 habitantes o sobrante de 10 000.[18] En Bolivia, desde su primera Constitución –en 1825– se implementó un criterio proporcional según el tamaño de la población de cada departamento. Sus representaciones políticas fueron de 40 diputados generales en 1825 hasta 72 en 1924.[19] Y todo comenzó –en 1825– con una proporción de 40 000 habitantes por diputado o sobrante de 20 000.

Por último, me interesa del texto de Marcela Ternavasio su visión autocrítica vinculada al tema de la escala. La reducción de la escala en el estudio de los partidos de la campiña en Buenos Aires les ha permitido a los críticos de Ternavasio cuestionar su idea del "unanimismo". En lugar de este han encontrado una competitividad relativa de candidatos, mesas electorales menos controladas de lo presupuesto por su investigación, un censo ciudadano más diversificado y, en suma, más negociación e intercambio político-económico entre el centro y las elites locales. Sin embargo, me sigue resultado pertinente el alegato de Ternavasio sobre hasta dónde disminuir la escala. ¿Es válido detenerse en el localismo por el localismo mismo? En México se ha gestado un fenómeno similar. Se hacen muchos estudios sobre municipios que, en ocasiones, informan sobre lo sucedido en sus localidades, pero no ocurre nada más.

Coincido con Ternavasio en que la disminución de la escala ha servido para observar las prácticas políticas de los actores políticos en concreto y cuestionar o matizar los dichos "abstractos" del "enfoque institucional". De igual manera, en que el ejercicio del voto es un momento crucial de los procesos electorales, pero que no deja de haber prácticas políticas en la creación de la norma y otros ámbitos de lo político. Más que un asunto de escalafones, el tema de las prácticas políticas debe comprenderse en su dinámica transversal. La disminución de la escala no implica quedarse en

[18] Para el caso chileno, consúltese Valenzuela, "Formación", 1997. La referencia sobre la proporción de diputados, en *Constitución Política de la República de Chile*, 1833, en Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <http://www.leychile.cl>. [Consulta: 1 de junio de 2015.]

[19] Barragán, *Asambleas*, 2006, pp. 48-49.

la escala misma, sino pensarla como un vehículo que permite revelar las interacciones con los otros espacios de lo político. Nadie dudaría que el libro de Rafael Sagredo sobre el viaje y las campañas políticas en el Chile de la segunda mitad del siglo XIX revela un tipo de prácticas políticas novedosas del periodo referido, a pesar de tratarse de las elecciones presidenciales.[20] O el caso mexicano de los años cuarenta, donde la forma de elección de diputados de tipo indirecto sumó una imaginativa reforma que permitió la inclusión de las minorías. Este último sistema, como bien explicaron en su momento Carmagnani y Alicia Hernández, obligaba a las juntas electorales a conformar coaliciones de electores en donde se definían los diputados mayoritarios y luego los de las minorías.[21] Algo parecido puede decirse de los tiempos constituyentes, que son por antonomasia el momento cúspide de la decisión política. Las constituciones, la definición de un tipo de ciudadanía, los sistemas de elección de las normas reglamentarias ocurrieron, por lo menos en México, mediante intercambios políticos y la formación de coaliciones parlamentarias. No tiene caso, por lo tanto, seguir perpetuando el antagonismo entre el "enfoque institucionalista" y el de los impulsores de "la historia desde abajo". Necesitamos más interacciones que escisiones; más conexiones y balances de los casos particulares que islas localistas.

En este sentido, la colaboración de Navajas en el presente libro se pregunta cómo hacer para articular la dimensión normativa con las prácticas políticas. Emprende este reto desde uno de los temas más descuidados de la historiografía hispanoamericana: la discusión de la calificación. Se trata de la evaluación cualitativa de documentos cuantitativos como son las actas electorales y el recuento de los votos. Y deja planteada una serie de preguntas para futuras investigaciones en la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX, pero que debieran extenderse a otros espacios y temporalidades latinoamericanas: la proporción de cargos anulados en los poderes legislativos, los criterios para su anulación y el recuento de las irregularidades. Es decir, el conjunto de expedientes electorales y su evaluación cualitativa pueden servir para analizar las prácticas electorales desde un ángulo distinto al sugerido por los historiadores pioneros de la "cultura política" en la región hispanomericana.[22] Es posible observar, además, la calidad de formulación

[20] Sagredo, *Vapor*, 2001.

[21] Carmagnani y Hernández, "Ciudadanía", 1999.

[22] Entiendo que esta forma de agrupación es arbitraria y puede tocar muy diversos tópicos que van desde el análisis de la prensa, las instituciones de organización electoral, las formas de sociabilidad política (asociaciones, clubes, partidos políticos) hasta la construcción de los espacios públicos,

de las "protestas", si ocurren con cierto "oficio" político o como mero mecanismo de presión política; preguntarse por los sujetos "legítimos" de la impugnación y quiénes son subsidiarios o invitados de piedra a la fiesta; e incluso cabe "medir" la intensidad y extensión de la protesta, así como muchos otros elementos.

La calificación de las elecciones es también un tema de punta, porque permite incursionar en la legitimidad de origen de los actores ganadores de una contienda electoral. De nueva cuenta, el presupuesto de que Hispanoamérica era la región por antonomasia de la "ficción democrática" anuló todo intento de analizar los procesos electorales desde la calificación institucional. En este sentido, coincido con Navajas en el conjunto de preguntas y listado de interrogantes que postula en su estudio. Me gustaría abonar algunos puntos más a su agenda y postular algunas reflexiones comparadas que ayuden a la caracterización del tópico.

Primero que nada, el tema de la calificación requiere distinguir el cargo del que se trata. La estrategia de investigación se vuelve distinta si el punto de partida son las elecciones municipales o de los legisladores o ejecutivos locales; o bien, si se refiere a los legisladores generales, los presidentes de la república y los magistrados de la Suprema Corte de Justicia.

Interesa discernir –no siempre es tan claro este asunto– la autoridad o la instancia última que califica. Dicha puntualización puede auxiliarnos a caracterizar los sistemas preponderantes de calificación que vivieron los actores políticos del siglo XIX. El caso mexicano podría servir de parámetro para ello. Lo que operó de forma regular fue un sistema de autocalificación para los legisladores (diputados y senadores donde los había) y de calificación política para las elecciones presidenciales. Lo que define el carácter de autocalificación es que eran los mismos representantes electos los que se calificaban a sí mismos y no la legislatura saliente u otra instancia institucional. Mediante la conformación de juntas preparatorias y comisiones de credenciales se emitía un dictamen que era sometido al pleno de los legisladores presentes. Calificaban las actas de votos, los requisitos de ciudadanía pasiva, la vecindad y/o residencia cuando era requerida, así como el conjunto de anomalías o el expediente de denuncias cuando estas existían. En cambio, la calificación para los presidentes de la república ad-

---

la opinión pública, las representaciones sociales y las prácticas políticas. Y desde luego estoy pensando en nombres como Hilda Sabato, Pilar González Bernaldo de Quirós, Marcela Ternavasio (para el caso argentino); Rafael Rojas, Laurence Coudart y Laura Suárez de la Torre (para el caso mexicano), o Cristóbal Aljovín de Lozada (para el caso peruano).

mite el adjetivo de "política", debido a que era ejercida por la Cámara de Diputados –en el caso mexicano, llegó a ocurrir una invitación a la Cámara de Senadores, pero sólo para fungir como testigo en la apertura de las actas electorales y no como un organismo "jurisdiccional", como la Suprema Corte de Justicia–. Por lo que narra Navajas en su estudio, la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX concuerda con lo descrito en el espacio mexicano. Únicamente me surge la duda de si la autocalificación se daba por los mismos diputados electos o era la legislatura en funciones la que ejercía la calificación; en dado caso, el sentido de la autocalificación se mantendría en lo esencial, pues se trataría de la misma instancia institucional: el poder legislativo. El caso chileno, como lo narra de pasada el texto de Macarena Ponce de León, parece moverse en la misma dirección de la autocalificación del poder legislativo en el siglo XIX, situación que no sería modificada hasta 1925. En este año se crearía el Tribunal Calificador de las Elecciones, integrado por tres elementos del poder judicial y dos del poder legislativo, el cual se convertiría en la instancia última de calificación electoral.

Un tema adicional a la cuestión de la última instancia de la calificación surge cuando cabe la interpretación constitucional de que intervinieran las supremas cortes de justicia en materia electoral. La descripción de Navajas sobre la disputa de los tres diputados generales de la provincia de Catamarca en 1872 sugiere que el asunto se dirimió en dos instancias: tanto en la Cámara de Diputados como en la Suprema Corte argentina. Esto implica que se veía cómo regular que la Corte actuara en lo contencioso electoral. El caso mexicano fue distinto; en la primera mitad del siglo XIX no se registró caso alguno de intervención de la Suprema Corte en cuestiones electores. La reforma constitucional de 1857 cambió esta interpretación de la ley. Esto se debe, como puede observarse en mi estudio, por la conversión del presidente de la Suprema Corte en vicepresidente de la república de facto, cuando el titular del poder ejecutivo dejara o renunciara al cargo. Este elemento generó el debate Vallarta-Iglesias, que se intensificó en uno de los momentos sucesorios de los años setenta; pero fuera de esta coyuntura política, la Suprema Corte se mantuvo al margen de los asuntos electorales en México. En el siglo XX se reactivaría el debate, mas ello escapa a las reflexiones de este estudio.

Otro elemento a tomar en cuenta sobre la calificación tiene que ver con la definición de las formas de gobierno. No parecen seguirse las mismas directrices cuando se ejerció en una república unitaria (Chile, Perú, Colombia o Bolivia) que en las formas de gobierno federalistas o confederalistas

(Argentina y México). En esta última forma de gobierno tienden a diversificarse las opciones de la calificación debido al carácter soberano de las entidades estatales que fragmentan el poder político. Hasta que no se emprendan más estudios de las provincias, departamentos y estados no sabremos qué diseños se adoptaron en sus constituciones y reglamentos. Por lo que sostiene Navajas, se infiere que en la primera mitad del siglo XIX argentino existe un vacío historiográfico sobre el tema. Poco se conoce de cómo fue la calificación de los miembros de sus juntas, salas y gobernadores de los estados provincia. Del caso mexicano comienzan a hacerse investigaciones que apuntan en dirección a la autocalificación de diputados locales y de la calificación política en los ejecutivos locales; pero existen algunas variantes en donde llegó a ser la legislatura saliente la autoridad última de la calificación.

Por último, me parece que el tema de la calificación tiene que tomar muy en serio el método electoral adoptado –sea indirecto, directo o mixto– y el cargo en competencia. En los sistemas de voto directo, como bien muestra el estudio de Navajas para la elección de diputados generales, las autoridades centrales de la elección eran las circunscripciones "distritales" que recogían el voto por lista de los ciudadanos, el cómputo general de las legislaturas locales y la calificación de la última instancia de Congreso general. La formación del expediente electoral, por lo tanto, se concentraba en dos instancias: en las representaciones locales que computaban e integraban las impugnaciones, y la representación federal. Aunque pudieran participar otros actores en la disputa (jueces, informes de los gobernadores y sus empleados, ciudadanos y hasta la prensa), el sistema electoral acogido tendía a concentrarse en las dos instancias referidas. En contraste, en el México de la primera mitad del siglo XIX predominó la elección indirecta en tres grados para la elección de diputados generales (uno menos que en la era del constitucionalismo gaditano): la integración de mesas electorales (primero en juntas parroquiales y luego en secciones de 500 habitantes) para acoger el voto ciudadano; el traslado de los electores primarios con el objeto de integrar las juntas de partido, y la movilización de los electores de partido para conformar las juntas electorales de las capitales de los estados o de los departamentos. Todo este trayecto hizo muy complejo el acto de la calificación. El expediente de un determinado diputado electo debía seguir todas estas instancias electorales. Lo único que reducía el tortuoso letargo era la autonomía relativa de cada junta electoral. Esto es, cada junta electoral tenía la competencia legal para resolver los problemas o impugnaciones en el ámbito de su jurisdicción. Por lo tanto, la calificación electoral en Méxi-

co debe entenderse como un largo proceso de calificaciones "parciales", en donde cada etapa va agotando o resolviendo los conflictos o las denuncias de los contendientes en cuestión. Desde luego que en los casos difíciles, los filtros parciales no resolvían el entuerto, pues el último paso era la autocalificación de los propios candidatos ganadores. En la segunda mitad del siglo XIX las cosas cambiaron, porque México pasó a un sistema electoral uniforme de un grado para la elección de todos los cargos federales (diputados, magistrados, presidente de la república y, desde 1874, senadores de la república). No obstante, y a diferencia de Argentina, aquí sí se tuvieron que crear los distritos uninominales. Con ello, las instancias de calificación se redujeron drásticamente a dos: las juntas electorales distritales y la autocalificación de los mismos representantes federales. Pero como las juntas distritales entablaron una relación directa con la Cámara de Diputados, los expedientes electorales se fragmentaron en el mismo número de distritos uninominales, que en México llegaron a ser poco más de 200 distritos después de 1857, con pocas variantes a lo largo de la república restaurada (227 en 1871) y el porfiriato (232 en 1904).[23]

Como es visible, la agenda de la calificación está en su etapa inicial. Hasta donde alcanzo a observar, Chile y Perú tampoco han emprendido estudios sistemáticos en la materia. El rubro de la calificación electoral en la historia hispanoamericana está casi todo por hacerse. Esto acrecienta el valor y la originalidad del texto que presenta Navajas en este libro.

Como se dijo en líneas anteriores, la colaboración de Macarena Ponce de León sobre Chile es también historiográfico; aunque añade un valioso análisis sobre el recorrido del censo ciudadano en el siglo XX y su recomposición "sociológica" durante este mismo siglo. Sin embargo, me abstendré de reflexionar –tanto por ignorancia del tema como por razones de coherencia del libro, inscrito sobre todo en lo acaecido en el siglo XIX– respecto a esta parte de su estudio y me concentraré en lo concierne a los debates sobre la época decimonónica.

El estudio de Ponce León enfatiza la escasez de bibliografía sobre lo electoral y las prácticas políticas en Chile; señala la necesidad de hacer más investigaciones que rearticulen la participación de los actores populares con el estudio de las elites y, en general, promover una historia política más intrincada con lo social.

[23] Arroyo, "Gobiernos", 2007, p. 147, y Salmerón, "Elecciones", 2010, p. 322.

Me concentraré en dos puntos que toca la autora para el caso chileno, pero que adquieren relevancia para el análisis comparado en general. El primer punto alude a la preocupación de Ponce de León por trascender el peso que le se le ha dado a la guerra y a la Iglesia en las explicaciones de la historia política de Chile. Piensa que de la Iglesia se ha exagerado su influencia en la política y debieran, por lo menos, matizarse los espacios y los tiempos de su impacto. De la guerra refiere que muchas veces se omite que toda rebelión militar terminó en un arreglo institucional; que la historia política del siglo XIX fue más negociación, pactos y alianzas que guerras civiles o dictaduras militares. En breve, que el acceso al poder político no se explica sólo por su vínculo con lo militar.

La cuestión importa para la historia comparada de Hispanoamérica, porque de ello depende si hemos roto con las viejas maneras de reconstruir la historia de América Latina o estamos en el nuevo cuadrante de los grandes latinoamericanistas, como los que se han referido al inicio del texto.[24]

La "nueva" historiografía se monta, en gran medida, en ponderar la historia militar, el predominio de los caudillos y, sobre todo, evitar la idea de que las independencias americanas llevaron a una situación de caos o anarquía política (baste consultar a Valenzuela para el caso chileno; Carmagnani, para el caso mexicano, y Posada para América Latina en general).[25] Y no es que en Hispanoamérica no hubiera levantamientos, caudillos o violencia, sino que la ruptura en términos historiográficos consistió en aquilatar su peso y, antes que nada, en evitar que anulara el estudio de otros elementos como los diseños constitucionales, sus instituciones y los procesos electorales.

A pesar de ello, Chile se ha visto como un país de excepción a este debate, puesto que vivió una situación de orden y estabilidad temprana que contrasta con otros casos de América Latina. De ahí que persista en una parte de la historiografía de Chile una idealización de este país como una nación de orden prolongado y sin cambios abruptos en su forma de gobierno.

Pongamos en perspectiva este asunto. Existe una nueva literatura que comienza a criticar esta idealización que omite las transformaciones y rup-

[24] Pongo sólo dos ejemplos de esas historias de América Latina que pusieron el acento en la Iglesia, el militarismo y el caudillismo: Bethell, *Historia*, 1991 (la versión inglesa data de 1986), y Lynch, *América*, 2001 (aunque la mayor parte de los ensayos compilados en este libro fueron publicados en las décadas de los ochenta y noventa).

[25] Valenzuela, *Democratización*, 1985; Carmagnani, "Territorios", 1994; Posada, "Electoral", 2000, y Jaksić y Posada, "Introducción", 2011.

turas del Chile de las dos primeras décadas al momento de la independencia. Por ejemplo, Juan Cáceres afirma que entre 1810 y 1832 Chile dio vida a otras formas de gobierno –cita, sobre todo, el republicanismo federal de 1826-1827– antes del republicanismo unitario de 1833.[26] O bien, que se dieron diversas guerras civiles, por ejemplo las de 1830, 1851, 1859 y 1891, que suelen no tomarse en cuenta en el análisis de la historia política de Chile. Su crítica podría alcanzar a mi propia colaboración en el libro. Mi énfasis en las formas de elección "constitucionales" de los poderes ejecutivos de México pudiera dar la imagen de un orden y estabilidad que la realidad histórica del siglo XIX mexicana no tuvo. Pero el punto crítico no se resuelve omitiendo o minimizando el estudio de los "diseños constitucionales" y sus resultados electorales, sino en revelar el valor doctrinal e institucional de su ejercicio y, al mismo tiempo, explorar el peso político que tuvieron los levantamientos militares y populares, así como el de los grupos políticos en disputa. Me parece, además, que las nociones de orden y estabilidad política son relativos y que la perspectiva comparada pudiera ayudar en su dilucidación.

No se ven las cosas de la misma manera si a Chile se le compara desde su propia historia que mediante el enfoque comparado. Desde la perspectiva interna, el excepcionalismo chileno casi ha borrado lo acaecido antes del republicanismo de 1833. Como bien señala Juan Luis Ossa, el proceso de independencia no nace ligado a la idea de república, sino a tres formas de monarquismo en su primera etapa de gobierno (el autonomismo de 1810-1812 con un triunvirato y Congreso provisional; el fernandismo de 1812-1814, y la adhesión contrarrevolucionaria de 1814-1817); y la fase de los liderazgos vigorosos y militares de 1818-1822, que Ossa califica de "republicanismo militar" bajo el dominio de O'Higgins.[27] Asimismo, habría que añadir el federalismo republicano de 1826-1828, en donde existieron asambleas provinciales electas mediante sufragio "popular", algo alejado de los diseños republicanos de 1833 en adelante.

¿Cómo se ve Chile cuando se le compara con algunos ejemplos latinoamericanos? A partir del republicanismo unitario de 1833, Chile no volvería a convocar a un nuevo constituyente que transformara su forma de gobierno. Las diferentes reformas, cuando tuvieron cabida, se gestaron por la vía ordinaria del poder legislativo.

[26] Cáceres, *Poder*, 2007.
[27] Ossa, "Monarquismo(s)", 2014.

En cambio, sí que hubo constituyente en otros países latinoamericanos. En México se registraron siete ensayos constituyentes en la primera mitad del siglo XIX (1822-1823, 1823-1824, 1836-1837, 1842, 1843, 1846, 1846-1847) con cuatro constituciones que tuvieron vigencia (1824-1836, 1837-1841, 1843-1845, 1846-1853); uno más en 1856-1857, que dio origen a la Constitución de 1857 (mermada o "sustituida" por el golpe parlamentario de Comonfort, el gobierno paralelo de los conservadores en 1857-1860, y luego por el imperio de Maximiliano entre 1863 y 1867) y su reforma de 1874 (resurrección del Senado de la república).

Lo mismo sucede si lo comparamos con Perú. Según el recuento de Cristóbal Aljovín, en el Perú de 1821-1845 hubo diez congresos con siete constituciones vigentes, además de las tres guerras "internacionales" contra la Gran Colombia, Chile y Bolivia.[28] En este recuento se dieron protectorados (el gobierno de San Martín), gobiernos "vitalicios" (el de Bolívar en 1826), republicanismos unitarios y confederalismos (1835-1839) y una vuelta a las repúblicas centralistas.

Por su parte, Bolivia dio vida a once constituyentes en el siglo XIX: 1826, 1831, 1834, 1839, 1843, 1848, 1851, 1861, 1868, 1871 y 1877-1878.[29] Con estos cambios constitucionales se gestó una república unitaria (1826), el momento confederalista de 1836-1839 con Perú y la vuelta a las repúblicas unitarias de los subsiguientes años.

El caso argentino fue uno de los más dramáticos en Hispanoamérica. Como bien lo refieren los estudios de Chiaramonte, hasta antes de 1860 hubo diversos intentos de constituciones, planes, proyectos y estatutos alternos a lo constituido en la provincia de Buenos Aires; o bien diversos intentos de establecer laxos confederalismos que no tuvieron una vida perdurable.[30] De este modo, en 1819 y 1826 hubo dos intentos de convocar a un constituyente; al unísono, se constituyeron varios pactos interprovinciales en 1820, 1822, 1827, 1829 y 1839. Además, diversas provincias erigieron sus propias constituciones o estatutos provinciales, como las de Córdoba, Corrientes y Salta (1821); Catamarca, un reglamento constitucional (1823); San Juan sancionó una declaración de derechos con el nombre de Carta de Mayo (1835), y Jujuy (1835) y Santa Fe (1841) una Constitución y un esta-

[28] Aljovín, *Caudillos*, 2000.

[29] Barragán, *Asambleas*, 2006.

[30] Son muchos los estudios donde José Carlos Chiaramonte aborda esta problemática, pero sólo referiré dos: *Mito*, 1991, y "Federalismo", 1999. Asimismo, los diversos proyectos confederalistas pueden consultarse en Bidart, *Historia*, 1976.

tuto, respectivamente; otra vez Córdoba estableció un código constitucional provisorio en 1847 y Jujuy un estatuto provisional en 1851; Tucumán, un estatuto provisional (1852). En breve, Argentina no logró una verdadera unidad política hasta la Constitución de 1860 y la "federalización" obligada de Buenos Aires en 1880.[31]

El recuento de casos latinoamericanos podría seguir, pero lo relevante es ilustrar que la idea del excepcionalismo chileno tiene sentido cuando se parte del análisis comparado. El temprano logro de erigir una forma de gobierno en 1833 y que no cambiara en sus fundamentos sí constituyó un caso singular en el continente americano.

El segundo punto se refiere a la inquietud de Ponce de León de alejarse de aquellas visiones que han visto a las elecciones chilenas del siglo XIX como un "refrendo" de las oligarquías chilenas que venían desde la época colonial. Enfatiza un Chile en donde las elecciones fueron de lo más regular, lo que contrasta con la escasez de estudios en la materia si se le compara con América Latina. Desde luego, no deja de mencionar que René Millar y Samuel Valenzuela son las dos grandes excepciones; a este último, incluso, le atribuye el haber hecho la investigación más acabada sobre las elecciones en Chile, a pesar de ya haber transcurrido más de tres décadas desde la publicación de su obra pionera: *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*.[32] Asimismo, sostiene que las elecciones no fueron únicamente un asunto de las elites chilenas o de los militares, sino que habría que rastrear lo mismo las transacciones, pactos y alianzas entre grupos y sectores sociales que un cierto tipo de competencia electoral de época. Reconoce que el censo ciudadano fue relativamente pequeño –por ser "censitario" e indirecto en ¿"dos grados"?–, pero le otorga el atributo de ser muy activo y gradualmente liberado (la eliminación de ser alfabeto y los requisitos de renta y poseer un capital).

Creo que la posición de Ponce de León está vinculada a la visión "revisionista" de Samuel Valenzuela. En 1997, Valenzuela reiteró su perspectiva crítica; en ella se contrapuso a aquellas caracterizaciones que vieron la historia electoral de Chile como un tema de "ficción democrática" y de dominio de una "elite oligárquica".[33] Desde ese entonces indicó que era necesario revisar a fondo tópicos como los requisitos de propiedad, renta

[31] Sánchez, *Poder*, 1957, y Zorraquín, *Federalismo*, 1939.
[32] Valenzuela, *Democratización*, 1985.
[33] Valenzuela, "Formación", 1997.

o ingreso para la formación del censo ciudadano, porque resultaba central preguntarse sobre los alcances de exclusión de los "montos" requeridos. Importa saber qué sectores sociales podían cubrir las cantidades reguladas por la norma electoral; o bien, había que tomar en cuenta que la restricción de ser alfabeto de 1833 quedó en suspenso hasta 1840 y 1842, para luego ser actualizada y ejercida en años ulteriores. En resumen, Valenzuela mostró que el censo ciudadano no siempre fue tan restrictivo como se lo pensó originalmente. Y que, en dado caso, lo relevante era desarrollar su dinamismo por sectores sociales.

Por su parte, el estudio de Jesús Cosamalón toca también el problema del censo ciudadano, aunque concentrado en el caso peruano. Llama la atención su aprecio por lo electoral. Su estimación es tan grande que considera que las estadísticas electorales pueden servir de "fuente" para explicar otros fenómenos sociales como la discriminación racial. El dato no es menor. Nadie duda, entonces, que lo electoral dejó de ser un material de "ficción", para incluso usarse como fuente explicativa de los fenómenos sociales. En este caso específico, reflexiona en torno a las prácticas racistas y la exclusión social en Perú.

La tesis de Cosamalón es provocadora. Observa que el racismo cobró nuevos bríos en la segunda mitad del siglo XIX frente al lugar común de señalar que ello venía de la época colonial. La falta de educación, ser campesino, hablar una lengua indígena se convirtieron en factores de exclusión para no formar parte del censo ciudadano. Al rastrear el tema del racismo, el autor enseña cómo se generaba el censo. Pone el acento en el asunto organizativo y las reglas para llevarse a efecto. Desde la información parroquial, las oficinas de impuestos hasta el tributo indígena, o desde el control de los municipios hasta la participación de la ciudadanía y los empadronadores directos.

Otro elemento que aprendemos en su investigación es que lo social debe ligarse con la construcción del censo, sobre todo en un caso crítico como el peruano. Desde allí pueden verse los elementos de exclusión. Sobresalen temas como el de los sirvientes domésticos, el pago del tributo indígena y el ser alfabeto o analfabeta. El autor proporciona, por ejemplo, un cuadro sobre la alfabetización por departamento. Llega a la conclusión de que el promedio general de analfabetos era de 19.2% respecto del total de la población (por cierto, un porcentaje de analfabetismo muy similar al que vivió México en una época semejante al estudio en discusión). Pero lo más interesante es su regionalización y los prototipos: los blancos eran los

más alfabetos, mientras que los indios y los serranos, los más analfabetas. El prototipo del indígena era ser serrano (del sur o de la montaña), analfabeto y quechua.

La enseñanza para los que hacemos estudios electorales es fundamental. No puede haber historia de las elecciones sin censo ciudadano. Desentrañar la composición social de la población y su componente ciudadano ayuda a entender de forma más clara cómo se dieron las exclusiones y las prácticas políticas en el siglo XIX.

Seguramente, estudios como el de Cosamalón complementarán el camino andado por otros especialistas del Perú, como el caso de Gabriela Chiaromonti. Esta investigadora ha revisado diversos ángulos relativos a los procesos electorales del Perú decimonónico en donde sobresale el método de elección.[34] En Perú fue frecuente la modalidad de elección indirecta. Todo comenzó con el impacto de Cádiz, pero luego fueron disminuyendo los grados –en forma semejante a México–, con lo que en 1860 se pasó a un esquema indirecto de un grado en las elecciones presidenciales. La provincia de Buenos Aires pronto adoptó el voto directo, pero la proyección de unificar a Argentina en 1860 obligó a cambiar a un sistema indirecto en un grado (más adelante volveré brevemente sobre el tema) para elegir a su presidente de la república. Bolivia rápidamente adoptó el voto directo para la elección del poder ejecutivo (1831), aunque de carácter indirecto para la de senadores. En 1851 acogió el procedimiento directo para diputados, senadores y presidente de la república; sin embargo, restringió el censo ciudadano con los requisitos de ser alfabeto y cumplir con una renta anual determinada. Chile adoptó un método indirecto en un grado para las elecciones presidenciales desde 1833.

Basten estos ejemplos para mostrar que el método de elección, directo o indirecto, liberaba o ponía diques al ejercicio de la ciudadanía, por lo que no se puede eludir su tratamiento en los estudios de las elecciones. Lo mismo se puede decir sobre los requisitos para acceder –la discusión de la ciudadanía pasiva– a los cargos de representación. La amplitud de censo ciudadano muchas veces restringió su acceso por esta vía. La distinción entre ciudadanía activa –el derecho a votar– y la ciudadanía pasiva –el derecho a ser votado– requerirá en lo futuro de un tratamiento más enfático, pues así tendremos una visión más integral tanto del censo ciudadano como de los accesos a los cargos de representación política.

[34] Chiaramonti, "Andes", 1995.

Finalizo mis reflexiones con dos comentarios que importan al análisis comparado y representan, en mi opinión, uno de los mayores retos de la agenda futura de los estudios sobre Hispanoamérica. El primero de ellos alude a tomar en cuenta el impacto de Cádiz en la historia de las elecciones, la ciudadanía y la representación política en América Latina. El impacto debe tomar tanto aquellas experiencias históricas en donde la influencia fue directa –como México, Perú o Bolivia– como aquella donde el constitucionalismo gaditano estuvo ausente o su influencia fue más indirecta –como los casos de Venezuela, Colombia, Chile y Argentina–. Sé que en esto no soy muy original; Annino hizo un planteamiento similar desde inicios de los noventa. Probablemente la diferencia es que este historiador ha buscado más las permanencias en las independencias latinoamericanas –sobre todo del caso mexicano– que las rupturas. Y me parece que se requieren nuevos esfuerzos que evalúen ambas posibilidades. Recientemente, Roberto Breña ha conjuntado una serie de historiadores latinoamericanistas –en la que Ternavasio participa con un texto que aborda el caso argentino para evaluar este influjo–.[35] El esfuerzo es loable por el número de temas y países analizados, pero todavía resulta insuficiente. Necesitamos estrategias más sistemáticas y dirigidas para medir las continuidades con Cádiz y sus rupturas. Sólo pongo dos ejemplos contrastantes que ilustran la complejidad del tema: Argentina "sin Cádiz" y México intrincado desde el inicio con lo gaditano.

Por el estudio de Ternavasio sabemos que en la provincia de Buenos Aires (1821-1840) se adoptó el voto directo para sus procesos electorales, pero al mismo tiempo se introdujo el sufragio por lista.[36] La misma historiadora sostiene, en otra investigación, cómo los bonaerenses eludieron reconocer al constituyente de Cádiz y no convalidaron el trabajo de sus suplentes en las Cortes generales, mientras Montevideo sí lo ratificó.[37] El Cabildo de mayo, el juntismo de 1811 y el proceso de 1816 tuvieron un derrotero diferente a la experiencia gaditana.

A pesar de la ausencia directa de Cádiz en Buenos Aires, quedan por investigar tres presencias que me parecen ineludibles. Primera, poco se ha reparado en el hecho de que el voto por lista fue utilizado en la experiencia gaditana, sólo que se ocupó para definir la etapa inicial del mé-

[35] Breña, *Cádiz*, 2014.
[36] Ternavasio, "Nuevo", 1995.
[37] Ternavasio, "Río", 2014.

todo indirecto (de los compromisarios para diputados generales y provinciales y de los electores parroquiales en la definición de los ayuntamientos constitucionales).[38] El vecino o ciudadano gaditano votaba por lista según el número de electores que le tocaba a su pueblo o a su junta parroquial. Por lo tanto, hay que preguntarse sobre el posible vínculo entre el voto por lista usado en la provincia de Buenos Aires y el de la era gaditana. Puede mencionarse que en varios estados del México independiente (por ejemplo Zacatecas y Puebla) se conservó –en un primer momento– el voto por lista para definir los cargos locales.

Segunda, la colaboración de Ternavasio en este libro sugiere que el reparto político mediante una representación territorial no fue sólo una constante en Buenos Aires, sino que se extendió a una buena parte de las provincias de Argentina. Esta forma de constituir las asambleas locales –salas y juntas "argentinas"– se asemeja al reparto territorial que se ejecutó en las diputaciones provinciales novohispanas (seguramente así ocurrió en otros espacios latinoamericanos).[39] De nueva cuenta, habría que preguntarse si hubo una conexión cercana o fue algo meramente fortuito lo que ocurrió en los territorios de Argentina.

Y tercera, el uso de las parroquias –división electoral que se ocupó en la ciudad de Buenos Aires– y los partidos como divisiones políticas no sólo conecta a casi todos los países latinoamericanos con las reformas borbónicas del siglo XVIII, también con la experiencia gaditana que las acogió, modificándolas, como preceptos constitucionales.

En contraste, en México los novohispanos prorrealistas y los "autonomistas" fueron fieles seguidores del constitucionalismo gaditano. Participaron en el constituyente y en la realización de los procesos ordinarios de elección de municipios, diputaciones provinciales y Cortes generales. Todavía con Iturbide hubo fuertes conexiones con Cádiz en materia de justicia y de las diputaciones provinciales. Aunque luego en el México independiente se gestó una pluralidad de formas de gobierno y de sistemas electorales, hubo vínculos con la experiencia gaditana, sobre todo con el método de elección indirecto y la división electoral por partidos. Sin embargo, también ocurrieron diversas rupturas que todavía están por narrarse. En última estancia, la historia de las elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México se

[38] Arroyo, "Divisiones", en prensa.
[39] Campos y Domínguez, *Diputación*, 2007.

escribió con Cádiz y contra Cádiz.[40] El reto radica en explicar las continuidades y rupturas del tema que nos ocupa.

En síntesis, tanto la experiencia mexicana como la argentina muestran que el estudio del influjo o impacto gaditano en los países de América Latina está abierto a nuevas interrogantes y requiere de nuevas investigaciones que sistematicen lo común a nuestros espacios americanos, pero que al mismo tiempo se marquen los nuevos derroteros y las discontinuidades del tópico.

Mi segundo comentario tiene que ver con lo que podría denominarse un cambio de coordenadas en los estudios sobre lo hispanoamericano: de la matriz liberal a la del republicanismo. Por muchos años, el republicanismo permaneció como un concepto histórico subsidiario de otras formas de gobierno –federalismo, confederalismo, centralismo– o marginado del debate historiográfico. La paradoja es que Latinoamérica fue –y lo sigue siendo ahora– el espacio de Jauja de las repúblicas. Su importancia radica en que esta fue la forma de gobierno dominante en el siglo XIX y a pesar de ello no se le ha dado la centralidad que requiere el tema. Aunque reconozco que esto está cambiando gradualmente y que existen autores "vanguardistas" que han dedicado un tiempo y espacio a este tema en sus investigaciones.

Para Hispanoamérica, Carmagnani ocupó, en *El otro Occidente*, la noción de republicanismo para explicar algunos de los cambios ocurridos en la dimensión institucional de la historia política latinoamericana.[41] En su caso, ello es interesante porque se trata de uno de los autores que más insistió en trabajar las continuidades y rupturas de la colonia y el siglo XIX con la matriz liberal. Con un enfoque más orientado al pensamiento intelectual, Rafael Rojas ya lleva dos libros sobre el republicanismo: *Las repúblicas del aire* y *Los derechos del alma*.[42]

Para México, José Antonio Aguilar y Rafael Rojas compilaron una obra colectiva que incursionó tanto en el orden teórico como en el campo histórico.[43] Alfredo Ávila buscó los movimientos republicanos tempranos de México desde los grupos "clandestinos" o por fuera de los congresos constituyentes.[44] En mi libro sobre *La arquitectura del Estado mexicano* dedi-

[40] No resisto la tentación de anunciar que las editoras de este libro preparan otra obra colectiva en la que se trabajó en la proyección de un mapa de las prácticas electorales en los estados de la república mexicana. En él veremos el ejercicio de diversas modalidades de sistemas electorales, según las entidades de la república. En varias experiencias se vislumbra una ruptura temprana con Cádiz.

[41] Carmagnani, *Otro*, 2004.

[42] Rojas, *Repúblicas*, 2009, y *Derechos*, 2015.

[43] Aguilar y Rojas, *Republicanismo*, 2002.

[44] Ávila, *Libertad*, 2004.

qué tres capítulos al tema.[45] Para Argentina, Ternavasio y Paula Alonso escribieron un excelente artículo en donde caracterizan las diversas formas de republicanismo que se dieron a lo largo del siglo XIX argentino.[46] Este texto es sugestivo, ya que las autoras fueron invitadas a nutrir los últimos descubrimientos que se tienen sobre el liberalismo en América Latina; pero terminaron hablando más del republicanismo que del liberalismo. En mi opinión, este "giro lingüístico" es un asunto saludable para la historiografía hispanoamericana y un magnífico ejemplo de qué tanto estamos cambiando las coordenadas en los estudios sobre lo latinoamericano. Para el caso peruano, Aljovín dedica una buena cantidad de páginas a rastrear la noción de república clásica y la de orden moderno; aunque no siempre baja el concepto a las percepciones de los actores políticos históricos.[47]

Podría dar más ejemplos; no obstante, lo que me interesa transmitir es la preocupación cada vez mayor por la noción de republicanismo en Hispanoamérica. Me parece que es necesario ser más precisos en la utilización del concepto histórico de la república. Requerimos un esfuerzo similar al emprendido sobre las nociones de representación política, ciudadanía, prácticas políticas y la formación de opinión pública. En algunos autores el concepto se desvanece en el aire. Pienso que no interesa tanto saber si los políticos del siglo XIX entendieron bien a Maquiavelo, Montesquieu o Hamilton, sino revelar cuáles fueron las percepciones de los propios actores latinoamericanos y cómo ello se tradujo en una construcción institucional y una práctica política.

Sé que existen muchas miradas de cómo estudiar el republicanismo. Por ejemplo, la idea de bien común, con sus reminiscencias cristianas en el siglo XIX; esto hace posible hablar de un "republicanismo católico", como en el caso venezolano.[48] O bien, mediante la búsqueda del bien público, valor político central de las repúblicas seculares, lo que puede remitirnos a evaluar cómo se instrumentaron las políticas públicas de una determinada comunidad política. O quizá desde la clásica noción de "virtud pública" de Montesquieu, que alude a la noción de libertad en los individuos. O desde la perspectiva que más me ha interesado, la definición de las formas de gobierno; aquí el poder ejecutivo nunca más podría derivar su representación por un origen de designación o heredado vitaliciamente, sino a partir de

[45] Arroyo, *Arquitectura*, 2011.
[46] Alonso y Ternavasio, "Liberalismo", 2011.
[47] Aljovín, *Caudillos*, 2000.
[48] Straka, *Reino*, 2006.

una legitimidad que emana de un proceso de elección con un periodo de gobierno determinado.

Mi colaboración en este libro se inscribe en esta última manera de abordar el republicanismo para el caso mexicano. Las preguntas que me hice son muy simples: ¿cómo se elegía el poder ejecutivo en el momento en que dejó de haber una monarquía constitucional? y ¿qué tan lejos o cerca estuvo la experiencia mexicana del modelo estadunidense? La comparación respecto de los fundamentos de la república en Estados Unidos es crucial, porque los estudiosos del caso definen dicha experiencia como el momento maquiavélico.[49] Esto es, me hice la pregunta de cuáles fueron los nuevos elementos sobre los que se edificó la república moderna a diferencia de las repúblicas clásicas (por ejemplo, en la repúblicas italianas del renacimiento, el sustento de la república era la defensa de la autonomía de los territorios frente a otros "principados"). Todos coinciden en que los fundamentos de la nueva república recayeron en tres elementos: poder ejecutivo electo popularmente y no designado o heredado; nombramiento por un periodo temporal de gobierno frente a los nombramientos vitalicios, y elección directa de la ciudadanía –aunque pudiera ser por grados– de su presidente de la república.

El ejercicio para México arrojó maneras muy diversas de elegir al poder ejecutivo. Como señalo en mi estudio, la literatura contemporánea ha redefinido este fenómeno como el nacimiento del "sistema presidencialista"; pero en realidad el debate del siglo XIX fue para definir la forma de gobierno republicana. Sin embargo, lo que más me preocupa es encontrar cuándo se dio el paso a esta forma de gobierno y si antes de ello hubo otras formas de republicanismo alternas a la experiencia estadunidense.

No voy a repetir los posibles hallazgos que se desarrollan en mi colaboración; pero sí vale la pena subrayar que quizá sea la primera vez que se da cuenta de todas las formas de elección "constitucionales" que hubo en el siglo XIX, junto con las cifras electorales con las que ganó cada poder ejecutivo en la época de estudio. Y sobre todo, pude localizar cuándo se consolidó –1857– la idea de "república moderna" como forma de gobierno permanente. No he encontrado un ejercicio similar para otros países de América Latina. A veces se arguye un problema de fuentes, como en el

[49] El debate original sobre la república en Estados Unidos parte de Pocock; pero es imperativo señalar que José Antonio Aguilar y Rafael Rojas fueron de los primeros académicos en señalar que este debate debía rastrearse en México y en Hispanoamérica. Aguilar, "Dos", 2002.

caso peruano. Aunque en otros espacios, como el boliviano, existen cifras de largo aliento, pero no la intención de estudiar sistemáticamente el tema del republicanismo.

No conozco con la profundidad deseada los casos de Argentina y Chile; aunque tampoco he encontrado un ejercicio similar para ambos países. Hasta que no se emprendan investigaciones sobre el tópico podremos avanzar con mejores cimientos en la perspectiva comparada.

A pesar de ello, pienso que se pueden proyectar algunas reflexiones sobre los modelos de republicanismo de Chile y Argentina para avanzar en la agenda de investigación en lo futuro.

Resulta paradójico que el constitucionalismo chileno de 1833 sea considerado por la historiografía tradicional como el cimiento institucional que permitió el dominio "oligárquico", particularmente de los terratenientes, de la vida política.[50] Lo paradójico estriba en que se trata del momento de consolidación del republicanismo en Chile. La Constitución de mayo de 1833 adoptó una forma de gobierno republicana, unitaria y "popular". El hecho de que en Estados Unidos se haya constituido una república federalista no cambia la cuestión que me ocupa aquí: ¿qué rasgos adoptaron los convencionalistas estadunidenses para considerar a su gobierno como una república moderna? Lo mismo ocurre con Chile; la sanción de una forma unitaria no excluye su predilección por un republicanismo moderno. En su artículo 63 normaba la elección de la presidencia de la república: "será elegida por electores que los pueblos nombrarán en votación directa. Su número –refiriéndose a los electores especiales– será el triple del total de diputados que corresponda a cada departamento."[51]

Lo primero que llama la atención es que la propia norma indica que se trataba de una "votación directa", aunque ejecutada por electores localizados y conjuntados en una junta electoral de departamento. No sobra recordar que la relación directa de los ciudadanos con el poder ejecutivo es lo que le valió a los estadunidenses arribar al sentido moderno de su república, sin importar que en realidad fueran los miembros de los colegios electorales los que definían la elección. Al final, el vínculo directo no se rompía, precisamente porque los electores no dejaban de ser "ciudadanos".

Dos elementos más fortalecen la semejanza del modelo republicano chileno y el estadunidense: el criterio para dar "proporcionalidad" a los

[50] Para una revisión crítica de esta postura, véase Valenzuela, "Formación", 1997, p. 217.
[51] *Constitución Política de la República de Chile*, documento en línea citado.

electores por departamento y la adopción del voto por lista de censo ciudadano. Si no se dio ningún cambio de 1829 hasta la aprobación de la Constitución de 1833, Chile contaba con nueve departamentos y una población aproximada de 1 000 000 de personas en 1833.[52] La fórmula para calcular el número de electores era según el número de diputados que le tocara a cada departamento multiplicado por tres. Como no existen datos desagregados por departamento, se puede inferir que Chile debió contar con una Cámara de Diputados de poco más de 50 diputados, pues la regla indicaba que todo departamento debía elegir a un diputado general por cada 20 000 habitantes o sobrante de 10 000. De esta manera es posible inferir que los chilenos decidían su elección presidencial con poco más de 150 electores.[53] Sin embargo, el dato relevante es la definición de la fórmula para distribuir el peso de los electores en los departamentos, muy semejante a lo acaecido en el momento fundacional del republicanismo estadunidense. En 1787, los estadunidenses adoptaron un criterio poblacional para inferir el número de electores por estado en la elección presidencial. La fórmula era derivada a partir del número de representantes generales que le tocaba a cada estado –número calculado sobre la base de 30 000 habitantes por representante más los dos senadores otorgados a cada entidad estatal–. De esta manera, Massachusetts, que tenía una población mayor que Georgia, debía elegir diez electores (ocho representantes más dos senadores); mientras que el estado de Georgia (con derecho a elegir un representante más dos senadores) sólo tres electores. El total de electores en juego –correspondiente a las trece colonias originales– sumaba 83, pero distribuidos en los colegios electorales de acuerdo con su peso poblacional.

Como se puede observar, la única variante de la fórmula chilena fue multiplicar el número de legisladores por tres, mientras que en Estados Unidos el cálculo procedió de la suma de los representantes por entidad más los dos senadores. La variante, es evidente, tuvo que ver con el hecho de que Chile fundó una república unitaria (a pesar de que también contó con una Cámara de Senadores); mientras que Estados Unidos ratificaba su diseño federalista.

El asunto del voto por lista completa de los ciudadanos chilenos refuerza el peso político de los departamentos en la definición de la elección

[52] Sagredo, *Vapor*, 2001, pp. 69, 78. Jaksić y Serrano refieren que Chile contó con ocho departamentos entre 1810 y 1828. Jaksić y Serrano, "Gobierno", 2011, p. 177.

[53] Valenzuela proporciona el dato de las elecciones presidenciales, que en los años sesenta se definían por el voto de 300 electores. Valenzuela, "Formación", 1997, p. 236.

presidencial (algo muy semejante a lo que vivió el sistema estadunidense con los *electoral college* de sus estados). Esto significa que el voto de los electores de los departamentos no podía dividirse entre los diversos candidatos en contienda. El nombre votado se llevaba la totalidad de los electores que le tocaba a cada departamento, situación similar a lo que ocurría en los colegios electorales estadunidenses. Sabemos, por el trabajo de Valenzuela, que en la reforma electoral de 1874 se intentó eliminar el sistema de lista completa en Chile, pero no tuvo acogida por la mayoría del Congreso de ese entonces.[54] También conocemos que la geopolítica de los departamentos se transformó abruptamente durante el siglo XIX (en 1875 eran ya 52 entidades).[55] No obstante, los fundamentos de la elección presidencial no cambiaron: electores indirectos distribuidos según el peso de cada departamento y sistema de lista completa. Esto abre una agenda de investigación que valdría la pena emprender. Las elecciones presidenciales se ganaban mediante la alianza o coalición de departamentos y provincias de Chile y no por un dominio centrista de Santiago, lo que fortalece la idea disminuir la escala o emprender más estudios regionales para explicar el siglo XIX chileno.

El caso argentino no adolece, como el chileno, de bibliografía sobre el republicanismo y su distinción respecto del liberalismo. Contamos con el trabajo clásico de Natalio Botana, *La tradición republicana*.[56] Pero sobre todo con el estudio ya referido de Paula Alonso y Marcela Ternavasio.[57] Este magnífico trabajo logra una caracterización general sobre el republicanismo y el liberalismo durante todo el siglo XIX. Sostienen que el momento republicano fue de 1810 hasta 1852, con la caída del régimen de Rosas; y que el momento liberal abarcaría desde 1850 hasta finales del siglo XIX. Asimismo, señalan que el predomino del republicanismo de la primera mitad del siglo XIX se haría cada vez más liberal en la segunda mitad del mismo. En dado caso, opinan que los lenguajes políticos se confunden y no siempre es posible ver con nitidez una u otra forma de gobierno, pero es viable mirar las tendencias o predominios de ambas maneras de ir constituyendo el Estado argentino. Alonso y Ternavasio, además, proponen una sugerente desagregación de la era republicana: la república de hecho (1810-1820), las repúblicas provinciales (1820-1835) y el republicanismo unanimista (1835-1852). Y desde el inicio de su estudio señalan que estas formas polí-

[54] *Ibid.*, p. 219.
[55] Sagredo, *Vapor*, 2001, p. 107.
[56] Botana, *Tradición*, 1984.
[57] Alonso y Ternavasio, "Liberalismo", 2011.

ticas pudieron abrevar de diversas tradiciones republicanas que van desde los "componentes" clásicos y del contexto de la monarquía católica hasta las formulaciones más modernas de la república estadunidense.

La virtud de las autoras es que fijan, quizá por primera vez, el horizonte conceptual por donde pudo transitar el republicanismo argentino. No un solo republicanismo, sino varios y cambiante en el tiempo (otra similitud con el caso mexicano). Del mismo modo, logran capturar las complejidades de la historia política de las provincias con sus proyectos alternos de gobierno o en tensión permanente con la provincia de Buenos Aires. Y a la vez, no olvidan señalar los posibles rasgos del republicanismo bonaerense en la época de dominio de Juan Manuel Rosas. Sin embargo, me parece que falta por desarrollar –desde luego que es algo que no podríamos pedirle a las autoras con la brevedad que les exigía el formato de un artículo panorámico– los "componentes" específicos que le dan sustento a las distintas formulaciones del republicanismo en Argentina.

No voy a detenerme en la discusión de su propuesta para la primera mitad del siglo XIX. Me interesa detenerme en el constitucionalismo de 1860, porque ahí encuentro el momento republicano que se acerca a los componentes estadunidenses y a las bases constitucionales para proyectar la futura unidad política en Argentina.

La Constitución argentina de 1860, que como es sabido tuvo como referente obligado la de 1853, definió la creación de una república federalista. El poder ejecutivo recaería en un presidente y vicepresidente de la república por un periodo de seis años. Ambos cargos debían ser elegidos mediante voto indirecto y por listas separadas. La Constitución sancionó la existencia de catorce provincias. La fórmula adoptada para calcular el número de electores fue casi idéntica a la de Estados Unidos: en cada "provincia" se tendría derecho a nombrar un número de electores equivalente a su número de diputados federales multiplicado por dos, con la suma de dos electores más por entidad, derivados de su representación senatorial. Es necesario señalar que el número de diputados por entidad se constituía por un criterio poblacional, a razón de un diputado por cada 20 000 habitantes; y el Senado de la república, dos por entidad, como reza el credo de igual representación federalista. La Constitución de 1860 fue tan precisa que definió la proporción de diputados generales que le tocaba a cada provincia. A la provincia de Buenos Aires, con la mayor población de Argentina, le correspondieron doce legisladores; a Córdoba, seis; a Tucumán tres, y así sucesivamente. Cuando se suma el número de diputados de todas las pro-

vincias se deriva un tamaño de la Cámara de 50 legisladores. Por lo tanto, aplicando la fórmula señalada anteriormente, tenemos que las elección del presidente y vicepresidente de la república argentinos es determinada por 128 electores, cifra muy semejante al caso chileno.

Resalta –en esto, análogo al sistema republicano chileno– que el peso político de los electores por provincia fue proporcional al tamaño de su población, así como que el diseño argentino también adoptó el sistema de lista completa. Los 26 electores de la provincia de Buenos Aires tenían que sufragar por un solo candidato; los ocho de Tucumán, lo mismo. Juego de todo o nada. El sistema no admitía la fragmentación del voto de los electores de las provincias. No voy a detenerme en las dificultades que Argentina tuvo para lograr su unidad política entre 1860 y 1880 (la guerra de Pavón de 1861, la guerra contra Paraguay de 1865-1870 y la federalización militar de Buenos Aires en 1880); pero evidentemente esto debilitó el papel de los tres presidentes de la república que fungieron en dicho periodo. Lo interesante fue que Mitre, Sarmiento y Avellaneda fueron electos mediante el procedimiento de elección republicano que se ha descrito en los párrafos anteriores. La elección de Julio A. Roca en 1880 no fue la excepción. Con toda razón, Ternavasio y Alonso sostienen que este último punto fue el inicio de un nuevo control político en contra de Buenos Aires. La presencia de los partidos políticos añadió un nuevo ingrediente a la forma de hacer política en Argentina. No obstante, ambas autoras sostienen –y con esto han puesto de cabeza a la historiografía tradicional– que se ha exagerado el papel de los partidos políticos, particularmente del Partido Autonomista Nacional, como elemento explicativo del nuevo dominio político argentino, cuando en realidad la "hegemonía del partido tenía como sustento una constante y trabajosa construcción y reedición de coaliciones internas, competitivas entre sí, cuya geografía se encontraba en las provincias".[58]

Mal haría en añadir más comentarios a la espléndida investigación de Paula Alonso, que documenta esta perspectiva en un trabajo anterior sobre el papel del Partido Autonomista Nacional y la política argentina en las últimas décadas del siglo XIX.[59] Únicamente me gustaría señalar que advierto una continuidad entre el difícil periodo de 1860-1879 y el punto de "ruptura" de 1880 y sus secuelas, que Botana calificó como el "unicato" (la necesidad de construir alianzas y coaliciones entre las provincias para ganar

[58] *Ibid.*, p. 309.
[59] Alonso, *Jardines*, 2010.

Copia privada. Exclusiva para procedimientos administrativos

la presidencia de la república). Desde su diseño institucional, el arribo del nuevo sistema republicano en 1860 empujó a los actores políticos de la época a hacer política desde las provincias. Una tarea futura será emprender más trabajos regionales para saber cómo se ganaban los electores de cada provincia y luego cómo se establecían las coaliciones que fructificaban en una oferta ganadora de la presidencia de la república. Otra tarea pendiente será explicar cómo Argentina pasó de un republicanismo radical en la provincia de Buenos Aires –con la adopción temprana del voto directo para elegir a sus autoridades– a un republicanismo muy semejante al de Estados Unidos o de Chile, con un sistema indirecto, proporcional en la determinación de los electores por provincia y la adopción del voto de lista completa.

Este último elemento me sirve de ancla para comparar los republicanismos de Chile y Argentina con México. Como narro en mi colaboración de este libro, México tuvo muchas variantes de republicanismo en la primera mitad del siglo XIX, al que he calificado de "republicanismo parlamentario". El predominio de la elección del presidente de la república mediante los poderes legislativos (estatales, nacionales o constituyentes) fue su rasgo distintivo. El punto de inflexión se dio en 1857, con la elección del presidente de la república por electores primarios en un grado y la adopción de una proporcionalidad en los estados de acuerdo con el tamaño de su población. Sin embargo, el republicanismo de México fue distinto al de Chile, Argentina y, por ende, también al de Estados Unidos, porque la manera de elegir a sus electores no pasó por la fórmula de relacionar el número de legisladores generales y su multiplicación por un número determinado –tres en el caso chileno y dos en el argentino–, lo cual tenía el objetivo de incrementar el número total de los electores en las juntas electorales sin perder la proporcionalidad fijada con antelación. Los legisladores mexicanos optaron por conservar la vieja unidad de un elector primario por cada 500 habitantes o sobrante de 250, circunscritas en sus respectivas secciones electorales. Dichos electores se trasladaban a cada uno de los distritos electorales y desde allí emitían su voto para todo tipo de cargos federales, lo que incluyó la presidencia de la república.[60] Como he señalado en otra investigación, México tuvo que pasar de un fenómeno de distritos "virtuales" antes de 1857 –que sólo servían para distribuir el peso de los diputados en cada estado, en for-

[60] A partir de 1857, el número de distritos por estado se calculó a razón de 40 000 habitantes por diputado o sobrante de 20 000. Este criterio fue modificado en 1901, donde se cambió la proporción a 60 000 habitantes por diputado. Salmerón, "Elecciones", 2010, p. 322.

ma muy parecida al caso argentino– al de distritos reales, que debían tener una delimitación territorial concreta.[61] Sumados en su totalidad, se dio vida a poco más de 220 distritos, distribuidos en cada uno de los estados que integraban la república mexicana de la época (27 entidades en 1857, que aumentaron a 30 entidades en 1871).

Este rasgo, el de la votación de los electores en sus respectivos distritos, y el hecho de que su voto se contabilizaba individualmente y de forma acumulada, explican la relativa masificación de los electores que elegían al presidente de la república. Para ganar una elección presidencial en México había que conquistar la mayoría absoluta del total de los electores efectivos, que fueron de 8 000 a 19 000 en la segunda mitad del siglo XIX. En cambio, en Argentina había que buscar la inclinación de la mayoría absoluta de 128 electores en 1860, mientras que Chile pasó de 150 en 1833 a 300 electores en 1860. Otra diferencia sustancial es que en México el voto de los electores era "relativamente libre". No estuvo atado inicialmente a listados preelaborados, situación que contrasta con el sistema de lista completa de Chile y Argentina, aunque Alicia Salmerón ha revelado recientemente que la conformación y crecimiento de los clubes políticos –luego de los partidos políticos– tuvieron la tarea de "controlar" o inducir el arribo de electores afines a sus tendencias políticas.[62] La cuestión es que el sufragio libre de los electores en los distritos tendía a pluralizar el voto. Por ejemplo, si en un distrito se lograban congregar a 120 electores primarios, el sistema permitía que 50 votos se fueran por el candidato A, 30 por el B y el resto distribuido hacia los demás candidatos.

En suma, en México se fue consolidando un sistema republicano que fue distinto al de Argentina y Chile. La diferencia de sistemas no debe ocultar que los distritos mexicanos estaban inscritos en divisiones estatales. Mi estudio apenas esboza los resultados electorales de tipo general en la segunda mitad del siglo XIX; pero poco dice de quienes votaban –ciudadanos y electores y cómo se ganaban los votos en las juntas electorales distritales en el interior de cada jurisdicción estatal–. Como en Chile y Argentina, se requieren más estudios regionales que den cuenta de cómo eran las prácticas políticas en las entidades de la república mexicana. Necesitamos saber cómo se ganaban o "controlaban" los distritos que abarcaban tanto a las capitales de los estados como los inscritos en los espacios "rurales". Y necesitamos conocer cómo se articulaban las fuerzas locales con los liderazgos y coaliciones

[61] Arroyo, *Arquitectura*, 2011.
[62] Salmerón, "Prensa", 2014.

"nacionales". En forma parecida a lo afirmado por Paula Alonso para el caso argentino, la historiografía mexicanista poco a poco se está distanciando del presupuesto de los "gobiernos electores" y el nulo valor de los procesos electorales, lo que no debe excluir a una buena parte del régimen porfiriano.[63] El republicanismo *sui generis* mexicano, que tiende a fragmentar los espacios de dominio de la política, obliga a mirar la política desde lo local sin perder las interacciones de los actores, individuales y colectivos, generales.

En breve, la historia del republicanismo en América Latina está casi toda por hacerse. Esta será, sin duda, uno de los ejes de la nueva agenda académica del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Rivera, José Antonio, "Dos conceptos de república" en José Antonio Aguilar Rivera y Rafael Rojas (coords.), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*, México, FCE, 2002, pp. 57-85.

Aguilar Rivera, José Antonio y Rafael Rojas (coords.), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*, México, FCE, 2002.

Aljovín de Lozada, Cristóbal, *Caudillos y constituciones. Perú: 1821-1845*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú/FCE, 2000.

Alonso, Paula, "La reciente historia política de la argentina del ochenta al centenario", trabajo presentado en las Jornadas de Historia de la Universidad Torcuato Di Tela, noviembre de 1997.

_____, *Jardines secretos, legitimaciones públicas. El Partido Autonomista Nacional y la política argentina de fines del siglo XIX*, Buenos Aires, Edhasa, 2010.

Alonso, Paula y Marcela Ternavasio, "Liberalismo y ensayos políticos en el siglo XIX argentino" en Iván Jaksić y Eduardo Posada Carbó (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, Santiago de Chile, FCE, 2011, pp. 279-320.

Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995.

_____, "Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos, 1812-1821" en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995, pp. 177-226.

Annino, Antonio y François Xavier Guerra (coords.), *Inventando la nación. Iberoamérica, siglo XIX*, México, FCE, 2003.

[63] Alonso, "Reciente", 1997, p. 411.

Arroyo García, Israel, "Gobiernos divididos: Juárez y la representación política" en Conrado Hernández López e Israel Arroyo (coords.), *Las rupturas de Juárez*, México, UAM/Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2007.

_____, *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, Instituto Mora/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011.

_____, "Divisiones electorales y representación política: partidos y municipios, Atlixco 1820-1835" en Fausta Gantús (coord.), *Elecciones en el México del siglo XIX. Las prácticas*, México, Instituto Mora, en prensa.

Ávila, Alfredo, *Para la libertad. Los republicanos en tiempos del imperio, 1821-1823*, México, UNAM, 2004.

Barragán, Rossana, *Asambleas constituyentes. Ciudadanía y elecciones, convenciones y debates (1825-1971)*, La Paz, Garza Azul, 2006.

Bethell, Leslie (ed.), *Historia de América Latina. 8. América Latina: cultura y sociedad, 1830-1930*, Barcelona, Cambridge University Press/Crítica, 1991.

Bidart Campos, Germán José, *Historia política constitucional argentina*, Buenos Aires, EDIAR, 1976, vols. I-III.

Botana, Natalio, *La tradición republicana: Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo*, Buenos Aires, Sudamérica, 1984.

Breña, Roberto (ed.), *Cádiz a debate: actualidad, contenido y legado*, México, COLMEX, 2014.

Cáceres Muñoz, Juan, *Poder rural y estructura social, Colchahua, 1760-1810*, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2007.

Campos García, Melchor y Roger Domínguez Saldívar, *La diputación provincial en Yucatán, 1812-1823. Entre la iniciativa individual y la acción de gobierno*, Mérida, Universidad Autónoma de Yucatán, 2007.

Carmagnani, Marcello (coord.), *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1993.

_____, *Estado y mercado. La economía pública del liberalismo mexicano, 1850-1911*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1994.

_____, "Territorios, provincias y estados: las transformaciones de los espacios políticos en México, 1750-1850" en Josefina Zoraida Vázquez (coord.), *La fundación del Estado mexicano*, México, Nueva Imagen, 1994, pp. 39-73.

_____, *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 2004.

Carmagnani, Marcello y Alicia Hernández Chávez, "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910" en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las*

naciones. Perspectivas históricas de la América Latina, México, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1999, pp. 371-404.

Chiaramonte, José Carlos, *El mito de los orígenes en la historiografía latinoamericana*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 1991 (Cuadernos del Instituto Emilio Ravignani, 2).

_____, "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX" en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos: México/Brasil/Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1999, pp. 81-132.

Chiaramonti, Gabriella, "Andes o nación, la reforma electoral de 1896 en Perú" en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995, pp. 315-346.

Jaksić, Iván y Eduardo Posada Carbó, "Introducción. Naufragios y sobrevivencia del liberalismo latinoamericano" en Iván Jaksić y Eduardo Posada Carbó (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, México, FCE, 2011, pp. 21-42.

_____ (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, México, FCE, 2011.

Jaksić, Iván y Sol Serrano, "El gobierno y las libertades. La ruta del liberalismo chileno en el siglo XIX" en Iván Jaksić y Eduardo Posada Carbó (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, México, FCE, 2011, pp. 177-206.

Lynch, John, *América Latina, entre colonia y nación*, Barcelona, Crítica, 2001.

Luna Argudín, María, *El Congreso y la política mexicana (1857-1811)*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 2006.

Morales Moreno, Luis Gerardo (comp.), *Historia de la historiografía (de 1968 a nuestros días)*, México, Instituto Mora, 2005.

Navajas, María José, "Las controversias por la reforma electoral argentina, 1874", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 48, julio-diciembre de 2014, pp. 39-67.

O'Gorman, Frank, *Voters, Patrons, and Parties. The Unreformed Electoral System of Hanoverian England 1734-1832*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

Ossa Santa Cruz, Juan Luis, "Monarquismo(s) y militarismo republicano en Chile, 1810-1823" en Roberto Breña (ed.), *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado*, México, COLMEX, 2014, pp. 409-428.

Palti, Elías J., *El tiempo de la política*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

Posada Carbó, Eduardo, *Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, Londres, Macmillan, 1996.

_____, "Electoral Juggling: A Comparative History of the Corruption of Sufragge in Latin America, 1830-1930", *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, núm. 32, octubre de 2000, pp. 611-644.

Preciado de Alba, Carlos Armando, "Reformas y procesos electorales en el legislativo de Guanajuato durante la segunda república federal" en José Antonio Aguilar Rivera (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, FCE/CONACULTA/IFE, 2010, pp. 196-223.

Rojas, Beatriz, *El "municipio libre". Una utopía perdida en el pasado. Los pueblos de Zacatecas, 1786-1835*, México, Instituto Mora, 2010.

Rojas, Rafael, *Las repúblicas del aire. Utopía y desencanto en la revolución hispanoamericana*, México, Taurus, 2009.

_____, *Los derechos del alma. Ensayos sobre la querella liberal-conservadora en Hispanoamérica (1830-1870)*, México, Taurus/CIDE, 2015.

Sabato, Hilda (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de la América Latina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1999.

Sagredo Baeza, Rafael, *Vapor al norte, tren al sur. El viaje presidencial como práctica política en Chile, siglo XIX*, Santiago, Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos-COLMEX, 2001.

Salmerón, Alicia, "Las elecciones federales de 1904 y los límites de un régimen electoral" en José Antonio Aguilar Rivera (coord.), *Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, FCE/CONACULTA/IFE, 2010, pp. 308-352.

_____, "Prensa periódica y organización del voto. El Club Político Morelos, 1892" en Fausta Gantús y Alicia Salmerón (coords.), *Prensa y elecciones. Formas de hacer política en México del siglo XIX*, México, Instituto Mora/IFE, 2014, pp. 159-190.

Sánchez Viamonte, Carlos, *El poder constituyente: origen y formación del constitucionalismo universal y especialmente argentino*, Buenos Aires, Bibliografía Argentina, 1957.

Sobrevilla Perea, Natalia, "El impacto de la Constitución de Cádiz y los límites de la historia atlántica" en Roberto Breña (ed.), *Cádiz a debate: actualidad, contexto y legado*, México, COLMEX, 2014, pp. 131-149.

Straka, Tomás, *Un reino para este mundo. Catolicismo y republicanismo en Venezuela*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello, 2006.

Ternavasio, Marcela, "Nuevo régimen representativo y expansión de la frontera política. Las elecciones en el Estado de Buenos Aires: 1820-1840" en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995, pp. 65-106.

_____, *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

_____, "El Río de la Plata dividido. La experiencia gaditana en Buenos Aires y Montevideo (1810-1814)" en Roberto Breña (ed.), *Cádiz a debate: actualidad, contenido y legado*, México, COLMEX, 2014, pp. 277-299.

Valenzuela, J. Samuel, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, IDES, 1985.

_____, "Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX", *Estudios Públicos*, núm. 66, otoño de 1997, pp. 215-257.

Zorraquín Becú, Ricardo, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, La Facultad, 1939.

LAS PRÁCTICAS ELECTORALES Y SUS DIFERENTES ESCENARIOS. BALANCES Y PERSPECTIVAS PARA LOS ESTUDIOS DEL TEMPRANO SIGLO XIX

Marcela Ternavasio

Cuando definimos que nuestro objeto de estudio se basa en el análisis de las "prácticas electorales" en un determinado periodo y lugar, solemos aludir a un enfoque cuyo interés se orienta a restituir una experiencia, la del ejercicio del voto, más allá (o más acá) de los principios legales e ideológicos sobre los cuales se monta un régimen representativo y un sistema electoral. Se trata de una experiencia que presupone la puesta en marcha de una de las ficciones más eficaces de la modernidad: que la obediencia política se funda en la soberanía popular y que esta se expresa a través del sufragio.[1]

Las prácticas electorales representan, pues, ese momento mágico en el que se produce la alquimia entre dos cuestiones de naturaleza muy diferente: la que define filosóficamente un principio de legitimidad encarnado en un sujeto político (el pueblo, los pueblos, la nación) y la que adopta un procedimiento práctico de elección (plasmado en diversas variantes de sistemas electorales). Es una verdadera operación de alquimia por cuanto encubre la contradicción latente que la subtiende al asimilar un "principio de justificación" y una "técnica de decisión", como ha subrayado insistentemente Pierre Rosanvallon.[2] Por esta razón, entre muchas otras, el abordaje de las prácticas electorales es por lo general esquivo en la medida en que se enfrenta a la opacidad de sus determinaciones y a la ambigüedad de sus móviles. Como procedimiento pone en juego la acción humana en su dimensión política y como principio de justificación de la legitimidad

[1] Sobre la noción de "ficción representativa", véase Morgan, *Inventing*, 1989.
[2] Rosanvallon, *Legitimidad*, 2009, p. 22.

actualiza la abstracción sobre la que se basa todo el andamiaje de obediencia a la autoridad. En el hecho concreto del sufragio se combina entonces el carácter individual, contingente e impredecible de la acción –que como toda acción cae en una red de relaciones y referencias sociales ya existentes y pone en movimiento más de lo que el agente puede prever– con el carácter universalista del sujeto colectivo que con ese acto se busca representar.[3]

Si lo dicho hasta aquí revela la complejidad de la práctica del voto en sus aspectos hermenéuticos, su exploración en las fuentes documentales pone de manifiesto las dificultades heurísticas y metodológicas a las que se enfrenta el investigador. La dimensión esquiva que presenta el acto de sufragar se corresponde con la naturaleza también esquiva de los testimonios; la escasez y fragmentación de las fuentes, su dudosa factura en muchos casos y la discontinuidad de las series son datos demasiado conocidos para nuestro siglo XIX.

En un contexto de esta naturaleza, ¿cómo evitar caer en la ingenuidad descriptiva, o en la clásica vocación explicativa que conduce muchas veces a interpretaciones simplificadoras y deterministas, o en perspectivas que buscan suplir la debilidad o ausencia de evidencias empíricas con hipótesis cuya pretensión teórica carece de sustento?, ¿cómo trazar el puente entre un tipo de documentación de sesgo cuantitativo –tales como actas, padrones y escrutinios– con otra de carácter cualitativo?, ¿cómo articular el *output* con el *input* del proceso?, ¿cómo, en definitiva, desentrañar el sentido –individual y colectivo– de una experiencia efímera en su gesto de inicio, repetitiva en su dimensión ritual, opaca en sus móviles y supuestamente imprevisible en sus resultados?

Sin duda estas son algunas de las preguntas que se formulan quienes se dedican –o en algún momento nos hemos dedicado– a estudiar las prácticas electorales. Si regreso sobre ellas es para resituarlas en diferentes contextos históricos e historiográficos y para reflexionar sobre algunas cuestiones que han ido jaloneando el notable avance de este campo de estudio en los últimos años. Se trata pues de una sencilla agenda de discusión para intercambiar experiencias investigativas, resultados obtenidos y desafíos para el futuro.

[3] Sobre el concepto de "acción política", véase Arendt, *¿Qué?*, 2005, pp. 19-20.

LA REDUCCIÓN DE ESCALA

Patrice Gueniffey, en su célebre libro *La revolución francesa y las elecciones*, nos recuerda que, por mucho tiempo, la falta de interés historiográfico en el momento del voto propiamente dicho fue resultado de la "ilusión de la transparencia" y de la desconfianza que rodeó el análisis de las prácticas políticas. Puesto que estas últimas dejan poco espacio para la "celebración" (de allí las clásicas interpretaciones en clave de desviaciones o anomalías respecto de modelos ideales), o quedan subsumidas al doble polo de atracción que constituye el examen de la participación y de los resultados electorales, su abordaje sigue siendo un desafío para los estudiosos.[4]

El interés de los investigadores por restituir las prácticas electorales como objeto de estudio condujo, como sabemos, a reducir la escala de análisis a los espacios locales. Pero la naturaleza y configuración de esos espacios varían notablemente en los diversos casos: dependen de la conformación territorial de las comunidades políticas, de los sistemas electorales vigentes, de las tradiciones jurídicas y sociales heredadas, entre muchas otras variables. ¿Cómo reconstruir, entonces, a partir del "lente local", las diferentes conexiones que se establecen entre sufragio, representación, régimen político y soberanía? Un breve comentario sobre dos exponentes clásicos de las revisiones historiográficas realizadas dentro del campo de la historia electoral de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX –Frank O'Gorman para Gran Bretaña y Patrice Gueniffey para Francia– puede iluminar algunas de las variantes que presentan tales conexiones.

Frank O'Gorman destaca que, a pesar del reconocido papel que tuvieron los espacios locales en los procesos electorales, los historiadores tendieron a ignorar y a desatender el distrito electoral, prefiriendo denunciar el sistema dominante. Así, la crítica radical del sistema electoral de finales del siglo XVIII pasó a formar parte de la historiografía *whig* del siglo XIX y sentó las bases de las interpretaciones posteriores, más preocupadas por destacar las "anomalías" que por explorar el sentido de esas prácticas definidas como corruptas y restrictivas de la participación. La política electoral fue vista así desde el entramado de la gran política nacional-parlamentaria, como una suerte de proyección del poder económico de los *landlords* y como un escenario signado por la apatía y el desinterés.[5]

[4] Gueniffey, *Revolución*, 2001.
[5] O'Gorman, *Voters*, 1989.

En ese contexto historiográfico, el autor se propuso revisar la versión canónica y sus preguntas apuntaron a desmontar los presupuestos heredados. Para ello postuló la necesidad de reducir la escala de observación del ámbito nacional a la de cada distrito local y de detenerse en el sentido que asumieron las prácticas asociadas al voto. Dichas prácticas explicarían mucho más sobre la lógica de construcción de poder de los grandes partidos nacionales de Westminster de lo que hasta ese momento se había considerado. Lo que surge de sus estudios es que la importancia de las elecciones radicaba en que proveían una oportunidad periódica para que los candidatos de las elites locales hicieran un chequeo público y para que parte del electorado reclamara sobre posibles compromisos violados. Las elecciones ponían en juego relaciones locales de reciprocidad, ambiciones y obligaciones, rituales de retribución material y simbólica, y movilización de la opinión. El control por parte de las elites locales implicó, según esta perspectiva, un alto costo que no debe medirse ni reducirse a la clásica compra de votos sino teniendo en cuenta las dificultades, el esfuerzo y el intenso cuidado que dichas elites exhibieron hacia el electorado. Así, las oligarquías locales no daban por sentado que tenían garantizados los votos como una consecuencia directa de las relaciones sociales asimétricas que los vinculaban, más bien actuaban como si los votantes estuvieran abiertos a la persuasión. Las campañas electorales no eran entonces un proceso unívoco con votantes apáticos, negligentes y en estado de servidumbre respecto de sus patrones –como podría mostrar una perspectiva enfocada desde los resultados y la ausencia de competencia electoral– sino rituales comunales que involucraban a un universo muy amplio de candidatos, votantes e incluso no votantes.[6]

La incorporación de este último componente –los excluidos del derecho de sufragio– es sin duda una novedad metodológica que permite demostrar la apuesta historiográfica que la subtiende: que las prácticas electorales son un excelente observatorio de distintos aspectos de la vida social y política de la época. Un solo ejemplo trabajado por O'Gorman ilumina dicha apuesta. Entre los rituales electorales que analiza se destaca el *chairing* de los candidatos victoriosos al terminar una votación. Este ritual oficial tenía su réplica en el *chairing* realizado por la multitud, constituida por los no votantes, en el que se entronizaba a pequeños muchachos, mujeres gordas, desollinadores, peones, locos, incluso animales, para ser llevados sobre las sillas alrededor del distrito, de la misma manera que lo habían hecho los

[6] *Ibid.*

candidatos. En una suerte de ritual carnavalesco, se ridiculizaba y desafiaba la elección de los candidatos oficiales. Así, la cultura electoral podía permitir, e incluso alentar la expresión de un conflicto entre grupos que querían impartir diferentes mensajes y significados a la conducta festiva tradicional. El autor interpreta que en estos rituales se expresaba la tolerancia popular hacia la jerarquía de los superiores a la vez que se ejercía una presión sobre las obligaciones que las clases sociales superiores tenían hacia la comunidad. Tanto los electores como los no electores eran involucrados como actores, potenciando a –y a la vez potenciados por– la creciente politización del ritual electoral en escala local. El registro de las campañas electorales a través de la palabra escrita, del uso de panfletos, discursos o caricaturas, aseguraban que un distrito electoral se viera inundado de impresos durante el proceso que culminaba con la emisión del voto. La campaña electoral se convertía así en un espectáculo público, abierto, inclusivo y popular que coexistía con los poderosos instrumentos de control e intimidación. Si las elecciones, entonces, no eran competitivas (en el sentido moderno del término), la politización del ritual electoral sí era un fenómeno competitivo destinado a persuadir, negociar y legitimar el apoyo político de la comunidad.[7]

El enfoque de O'Gorman aportó novedades y pistas de análisis muy fértiles para los estudios de las prácticas electorales de los siglos XVIII y XIX en diversas latitudes. Sus interrogaciones, tributarias del molde heredado por la historiografía británica, buscan desmontar el modelo interpretativo canónico a partir de las premisas de ese mismo modelo. Su apuesta es demostrar que el sistema electoral "hannoveriano" no era tan excluyente de la participación comunitaria y popular (a pesar de las fuertes restricciones censitarias al derecho de sufragio), ni tan cerrado a los reclamos de los distritos locales (a pesar de las franquicias y privilegios que limitaban su participación), ni tan apática la cultura político-electoral (a pesar del respeto o deferencia demostrada hacia las jerarquías sociales existentes). Casi se podría afirmar que el énfasis del autor está puesto en el plano de la "participación", aunque dicho plano no es abordado con las metodologías tradicionales que privilegian el *output* de las elecciones, sino desde una perspectiva que penetra en el *input* del proceso a partir de la noción de cultura política.

En el caso francés, tal como es analizado por Patrice Guennifey, el énfasis se desplaza hacia el plano de la "representación". Tributario también de los moldes historiográficos que le precedieron y de las características pe-

[7] *Ibid.*

culiares que le imprimió la revolución francesa a la cuestión del sufragio, su estudio exhibe la importancia de restituir las prácticas electorales a escala local como un objeto de estudio de pleno derecho. Su revisionismo consiste, en primer lugar, en descentrar la atención puesta tanto por los actores de la revolución como por los historiadores que les siguieron en la composición del cuerpo electoral –es decir, en dejar a un lado los debates acerca de las condiciones de electores y elegibles, así como la comparación entre régimen censatario y sufragio universal–. En segundo lugar busca superar las tres direcciones principales en las que estuvo concentrada la investigación electoral: la sociológica, la estadística sobre participación y la referida al contenido político de las elecciones. Su interés en recuperar el "momento del voto" y en restituir esa experiencia en sus diferentes aspectos lo lleva a recortar su objeto en lo que denomina "el pariente pobre de los estudios electorales del periodo revolucionario": el desarrollo de las elecciones en las asambleas primarias.[8] En una operación similar a la realizada por O'Gorman, Gueniffey se propone explorar esos espacios desde la siguiente premisa:

> Con todo, las operaciones de las asambleas primarias son decisivas para comprender la política revolucionaria en general, justamente porque poco o nada dicen de los grandes debates nacionales o de la relación de las fuerzas presentes. Su interés reside en el espectáculo poco familiar que ofrecen a la mirada del historiador, debido a lo que revelan de las mentalidades y de los comportamientos, de lo que antaño era llamado costumbres electorales […] El rodeo determinado por las asambleas primarias no permite medir el anclaje de la revolución francesa en la cultura política moderna, sino comprender lo que aún la separa de ella.[9]

Su recorte, sin embargo, revela –a diferencia del caso británico– el complicado vínculo que se establece en Francia entre representación y soberanía luego de 1789. Se trata de un vínculo que ha merecido ríos de tinta y sobre el cual no me voy a detener si no es para puntualizar las variaciones historiográficas y metodológicas que presentan los estudios aquí considerados.[10] El voto en la Francia posrevolucionaria no tiene por finalidad elaborar la voluntad general, sino designar a los representantes que en nombre de la nación –una e

[8] Gueniffey, *Revolución*, 2001.
[9] *Ibid.*, p. 48.
[10] Para un análisis comparativo acerca del vínculo entre soberanía y representación, véase Roldán, "Cuestión", 2003, pp. 25-44.

indivisa– pronuncian dicha voluntad. En este punto, Gueniffey nos recuerda que las diversas circunscripciones electorales no poseen parte alguna de la soberanía, sino que esta le pertenece a la totalidad indivisible de los individuos que componen el cuerpo político de la nación. Es más, los revolucionarios franceses se ocuparon especialmente de reducir las circunscripciones al ejercicio delegado de los derechos de elegir a los representantes en sintonía con la impugnación y el rechazo que exhibieron hacia cualquier tipo de cuerpo intermedio que le hiciera competencia a la voluntad general.[11]

La vigencia en Francia de regímenes electorales indirectos, con sus distintas variantes, y la consiguiente separación entre elección y deliberación, conduce a que el recorte o reducción de escala para observar las prácticas electorales en los espacios locales asuma valencias diferentes a las observadas en el caso anglosajón donde la representación estaba básicamente destinada a expresar la diversidad de intereses. El "carácter local" de la representación británica no interfiere en el ámbito de la soberanía –enmarcada dentro del clásico modelo de "gobierno mixto"– como sí ocurre en el caso francés y mucho más aún, como veremos a continuación, en el caso hispánico. Si Francia es, pues, un buen ejemplo de cómo se trabajó para abortar el círculo amenazante trazado entre sufragio, representación y reclamo de soberanía por parte de los cuerpos territoriales locales (de allí la división geométrica y aritmética de los territorios según la población), Hispanoamérica lo es para demostrar las enormes dificultades –y en algunos casos el fracaso– de ese intento durante gran parte del siglo XIX.

François Xavier Guerra, al recuperar la comparación entre Francia y el mundo hispánico, señala esta diferencia crucial:

> Un punto hay, sin embargo, en el que las lógicas respectivas de la representación política francesa y las de las hispánicas difieren profundamente: el de la representación de los "pueblos". La nación francesa es la heredera de un reino unitario y, a pesar del peso que en ella tuvieron también las provincias, la representación que finalmente triunfó en Francia fue unitaria. La naturaleza política plural de la monarquía hispánica –en reinos, provincias y ciudades– subsistió en los países que surgieron de ella. La compatibilidad entre la soberanía de la nación y la soberanía de los pueblos, ambas afirmadas y buscadas, será uno de los problemas más difíciles de resolver en el siglo XIX.[12]

[11] Sobre este tema véanse, de Rosanvallon, *Sacre*, 1992, y *Modelo*, 2007.
[12] Guerra, "Liminar", 2001, pp. 9-10.

La cita resume muy bien los dilemas que experimentó Hispanoamérica a la hora de establecer sus específicas conexiones entre soberanía, representación, régimen político y sufragio durante el siglo XIX. La explosión de estudios electorales en las últimas dos décadas en los diferentes países de la región revela esas especificidades y explora, a su vez, las variaciones que, dentro de la matriz hispánica, presentan los distintos casos trabajados. La reducción de escala y el privilegio de la dimensión local de las prácticas electorales cobraron un impulso desconocido en toda el área hispanoamericana, como demuestran las ponencias expuestas en este coloquio y las publicaciones de los últimos años.

Ahora bien, la pregunta sobre la que vale la pena regresar a la luz de tantos avances en este campo es cómo rearticular los resultados parciales de las investigaciones en curso con perspectivas de análisis que permitan ofrecer cuadros de situación capaces de establecer interpretaciones (y comparaciones) más olímpicas sin caer, como en el pasado, en modelos o paradigmas que dejan fuera la riqueza de las especificidades locales. En suma, el desafío consiste en evitar la dispersión de los enfoques microanalíticos y en trazar un diálogo entre estos y las grandes cuestiones que debieron enfrentar los actores del siglo XIX.

Puesto que sería imposible abordar este interrogante a escala hispanoamericana en el marco de esta conferencia, me concentraré a continuación en el caso que mejor conozco: el Río de la Plata y especialmente el estado de Buenos Aires entre 1820 y 1850, escenario de mis investigaciones concretas sobre procesos electorales.

LOS ESTUDIOS ELECTORALES RIOPLATENSES DE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

A comienzos de la década de 1990 era muy poco lo que se sabía sobre la historia del sufragio en el Río de la Plata de la primera mitad del siglo XIX. Los trabajos pioneros de Hilda Sabato, que exploraban el tema a partir de nuevas preguntas y enfoques para las décadas de 1860 y 1870 en Buenos Aires, constituyeron un gran impulso para las investigaciones que comenzaron a realizarse sobre el periodo precedente.[13] La puesta en marcha, por

[13] Sabato, *Política*, 1998, y "Ciudadanía", 1994, pp. 65-89; Sabato y Cibotti, "Hacer", 1990, pp. 7-46, y Sabato y Palti, "¿Quién?", 1990, pp. 395-424.

otro lado, de un proyecto plurinacional sobre procesos electorales en Iberoamérica durante el siglo XIX, dirigido por Antonio Annino, fue sin duda un pilar para este campo de estudio.[14] A partir de allí, la historiografía argentina se fue abriendo camino, produciendo avances en muy diversas direcciones. Pero cabe destacar que, para la primera mitad del siglo XIX, dicho camino hubo que transitarlo sin contar con tradiciones historiográficas precedentes que lo allanaran. El escenario se parecía más a un desierto que al de un frondoso bosque. A diferencia de los casos británico y francés antes invocados, donde los autores citados se abocaron a la tarea de desmonte del bosque; es decir, de desmonte de presupuestos historiográficos muy instalados que, sin embargo, habían reconstruido parte del andamiaje fáctico, los procesos electorales rioplatenses –y me atrevería a decir que esto es válido para toda Hispanoamérica en el periodo aquí tratado– carecían de estudios previos desde los cuales partir y con los cuales discutir para avanzar con paso firme. Los debates se instalaron en confrontación con la historia política tradicional y a partir de allí el campo de estudio sobre el sufragio se fue construyendo sobre la marcha, alimentado por las pistas que proveían las investigaciones realizadas para otras latitudes. No es mi propósito hacer aquí un estado de la cuestión sobre tales avances sino detenerme a reflexionar sobre las distintas conexiones que entre soberanía y representación política puede exhibir la reducción de escala de análisis.

Para comenzar y contextualizar la reflexión recordemos que la disputa en torno a la definición del sujeto de imputación soberana en el periodo posrevolucionario fue un dato común a todos los territorios que pertenecieron a la monarquía española, y que el Río de la Plata representa tal vez uno de los ejemplos más clamorosos. Dicha disputa reconoce en el caso rioplatense dos momentos clave. El primero estuvo marcado por la vocación soberana de las ciudades que entre 1810 y 1820 no alcanzaron un acuerdo constitucional, y el segundo fue marcado por la emergencia de cuerpos territoriales que, identificados con los estados provinciales, vivieron independientes unos de otros entre 1820 y 1853, sin la presencia de un Estado central, relacionados a través de laxos vínculos confederales, y sin renunciar nunca a constituir una unidad política mayor.

Explorar el papel de las elecciones en ese contexto de fragmentación implicaba, por un lado, abandonar los viejos moldes estatalistas y nacionalistas que habían dominado la historia política y, por el otro, recortar esca-

[14] Annino, *Historia*, 1995.

las de análisis que tuvieran una correspondencia –histórica y metodológica– con las cambiantes formas que iban adoptando los cuerpos territoriales con potestad soberana. Por lo tanto, la representación política y la práctica del sufragio quedaban atadas a esta primera definición y las investigaciones debían seguir muy atentamente esas variaciones que, por otro lado, recién comenzaban a trabajarse siguiendo nuevas perspectivas.[15] La reducción de la escala de observación y el interés por reconstruir las prácticas electorales fueron, pues, los dos desplazamientos más significativos. Empezaré por reflexionar sobre el primer desplazamiento.

Los escenarios más transitados por los investigadores en los últimos años han sido las provincias, tal como se conformaron después de 1820, cuando iniciaron su vida política autónoma. En el transcurso de casi dos décadas se avanzó mucho en el estudio de las elecciones desplegadas en dichos escenarios: se innovaron los viejos moldes interpretativos asentados sobre el clásico fenómeno del caudillismo, se destacó el papel fundamental que tuvo el proceso de institucionalización política fundada en los nuevos principios de legitimidad, y se descubrió la importancia del sufragio para explicar la fuerte conflictividad política del periodo. Los investigadores debieron reconstruir (en muchos casos desde la ausencia absoluta de trabajos previos) los dispositivos normativos sobre los cuales se montaron los respectivos regímenes representativos; los resultados obtenidos hasta el momento revelan que la escala provincial presenta situaciones comunes pero también diversas.

Desde la perspectiva normativa, entre las situaciones comunes cabe destacar que a partir de 1820 las provincias se organizaron bajo formas republicanas de gobierno y establecieron regímenes representativos de base electoral; que las juntas o salas de representantes surgidas en esos años cumplieron en casi todos los casos el doble papel de legislaturas y de asambleas electorales de segundo grado para designar a los respectivos gobernadores como titulares del poder ejecutivo; que los diputados a las juntas fueron elegidos por sistemas electorales de diversa factura, en los que predominó el voto directo y amplio en su base; que los tradicionales cabildos fueron gradualmente suprimidos en cada una de las provincias a lo largo de la década de 1820 y los primeros años de la siguiente década –1830–; y que los regímenes representativos integraron en su seno a los espacios urbanos y rurales.[16]

[15] Chiaramonte, *Ciudades*, 1997, t. 1; *Mercaderes*, 1991, y "Federalismo", 1993, pp. 81-132.

[16] En esta enumeración de rasgos comunes se presentan algunas excepciones en las que no me detendré en esta ocasión. Sobre este tema, véase Sabato *et al.*, *Historia*, 2011.

Dentro de este esquema común hubo, como anuncié, distintas variantes. En esta ocasión, y para seguir el argumento central de este artículo, me referiré sólo a una de ellas: la que desde el punto de vista legal remite a las modalidades de integración de ciudad y campaña en los sistemas electorales respecto de los destinos que sufrieron las instituciones capitulares. En este sentido, es oportuno recordar que, cuando comenzaron los estudios sobre las elecciones, la primera visión de conjunto que se tenía era que las provincias autónomas se habían conformado sobre la base de ciudades capitales (ya sea cabeceras o subalternas según las jerarquías territoriales de las viejas intendencias) y sus entornos rurales más cercanos. Desde esta perspectiva, se suponía que la omnipresencia de una ciudad con Cabildo frente a una campaña poblada por villas, pueblos y centros poblacionales menores había marcado en casi todos los casos las características de los regímenes representativos de base electoral provinciales. Así, la relación ciudad-campo era pensada a partir de dos polos confrontados y unívocos, no prestándose demasiada atención a las variaciones que cada uno de esos polos podía presentar. Sin embargo, como veremos a continuación, la representación electoral de ciudad y campaña muestra diversos equilibrios en algunos de los casos provinciales mejor estudiados.[17]

Para comenzar podemos exponer algunos ejemplos de la visión recién descrita, es decir, de provincias que tenían una única ciudad con un Cabildo creado en la etapa fundacional y que construyeron sus sistemas electorales incorporando –de diversas maneras– a sus zonas rurales. Estamos hablando de Tucumán y Santa Fe.

En Tucumán, donde el proceso de conformación de la provincia autónoma se desplegó en un clima político muy conflictivo, los nuevos poderes y el régimen representativo se fueron conformando al calor de recurrentes pronunciamientos y asonadas militares. En 1824, como ha demostrado Gabriela Tío Vallejo, se suprimió el único Cabildo existente en la provincia –el de la ciudad capital de San Miguel de Tucumán– mientras la sala de representantes se conformaba con diez diputados elegidos según la siguiente distribución territorial: cuatro por la ciudad (luego tres) y uno por cada uno de los seis departamentos de campaña.[18] Si bien ese mismo año se realizó un censo provincial –con fines de reclutamiento militar–, la distribución indica-

[17] Para una referencia de los datos poblacionales en ciudad y campaña en las distintas jurisdicciones rioplatenses durante el periodo, véase Fradkin, "Población", 2010, pp. 193-243.

[18] Tío, *Antiguo*, 2011.

da no siguió un criterio automático que vinculara el número de habitantes y el de diputados de cada jurisdicción, sino un número fijo establecido por la sala en el que, sumados, los representantes del campo superaban a los del ámbito urbano.

En la provincia de Santa Fe –la primera en dictar un estatuto provincial en 1819– el Cabildo de la capital se suprimió recién en 1831 y, según revelan los estudios de Sonia Tedeschi, este experimentó un constante ocaso frente al fortalecimiento del gobernador y de la junta de representantes.[19] La junta, por otro lado, más cercana a un órgano consultivo del poder ejecutivo que a una legislatura, se conformó con siete representantes electos: cuatro por la ciudad capital y uno por cada uno de los tres departamentos de campaña (Rosario, Coronda y Rincón). Aquí la representación de ciudad superó a la del campo sin seguir un criterio de distribución según la población.

En el rincón noroeste del territorio hallamos un caso, el de la provincia de Salta, que se distancia de los anteriores y que podríamos denominar policéntrico. Aquí nos encontramos con un territorio en el que convivieron en un comienzo cuatro ciudades con Cabildo pero con sus respectivas jurisdicciones rurales dentro de una misma provincia: Salta (capital), Jujuy (ciudad subalterna según la Ordenanza de Intendentes de 1782), Tarija y Orán. Marcelo Marchioni ha estudiado este proceso con detalle.[20] El reglamento electoral de 1823 (que rigió hasta la década de 1850) estableció el voto directo para la junta de representantes y distribuyó la representación de manera diferenciada sin seguir tampoco una relación automática entre el número de habitantes y el de diputados: se le adjudicaron cinco diputados a Salta, tres a Jujuy, dos a Orán, dos a Tarija, y uno por cada curato rural. El número de curatos fue variando con la incorporación de algunos nuevos. En las elecciones de 1826, para 36 cargos en disputa, doce correspondían a las ciudades y 22 a las campañas. Ese mismo año Tarija pasó a la jurisdicción del nuevo estado de Bolivia y en 1835 –luego de años de luchar por la autonomía– Jujuy (y su jurisdicción rural) se separó de Salta, conformando una provincia independiente. A partir de 1835, la representación provincial quedó integrada con 20 representantes, diez por las ciudades y diez por la campaña: ocho diputados por Salta, dos por Orán, se conservó un dipu-

[19] Tedeschi, "Política", 2003.

[20] Marchioni, "Política", 2013. La reciente muerte de nuestro querido colega Marcelo Marchioni ha dejado un enorme pesar entre quienes lo conocimos y compartimos con él tareas académicas. Vaya aquí este modesto homenaje en su memoria y mi póstumo agradecimiento por permitirme iluminar algunos de los problemas expuestos en este texto.

tado por curato o departamento rural, y se incorporaron dos nuevos curatos rurales. Se pasó así de una desigualdad representativa que al comienzo favorecía a los distritos rurales, a una igualación de la representación de ciudad y campo sin seguir, como dijimos, un criterio demográfico. Pero otro dato interesante que destaca Marchioni es que si el Cabildo de la capital –Salta–, fue rápidamente suprimido en 1825, el de Jujuy sobrevivió hasta que logró su independencia y el de Orán perduró hasta la década de 1850.

La provincia de Entre Ríos también puede ubicarse como un ejemplo de caso policéntrico, pero muy diferente al salteño. Según los resultados de las investigaciones de Sonia Tedeschi, en dicha provincia encontramos cuatro cabildos en el periodo formativo, pero se trata de una jurisdicción que carecía de una ciudad capital, omnipresente, cuyo Cabildo remontara su existencia a la etapa fundacional del siglo XVI o comienzos del XVII.[21] Allí existían villas y pueblos, y los cuatro ayuntamientos existentes eran de creación tardía: los de las villas de Gualeguay, Concepción del Uruguay y Gualeguaychú databan de 1783, mientras que el Cabildo de Paraná fue creado por orden de la asamblea constituyente de 1813. De hecho, los primeros cabildos que dejaron de funcionar en el ámbito rioplatense fueron los de la provincia de Entre Ríos, donde no había una arraigada tradición municipal. Este rasgo se expresa en la organización territorial de las elecciones, que contempló un diputado por cada pueblo principal para conformar la sala (Paraná, Concepción del Uruguay, Nogoyá, Gualeguay y Gualeguaychú). El total de cinco diputados no reconoce aquí una supremacía de ciudad o campo sino más bien una situación de equilibrio por las características antes señaladas. No obstante, la autora citada destaca que si bien hay paridad representativa entre los cinco núcleos urbanos principales, las diferencias se advierten (dada la vigencia del voto indirecto, otra peculiaridad de esta provincia) en el momento de integrar la junta electoral (o asamblea primaria) en cada uno de los cinco distritos. Las tradicionales jerarquías territoriales se manifestaban entre los electores que representaban por mayoría a las villas y pueblos principales, en detrimento de sus propias jurisdicciones de campaña, que contaban con una representación menor. Como en los ejemplos anteriores, estas diferencias no tenían que ver con la densidad demográfica sino con números fijos establecidos previamente.

Finalmente, en esta suerte de clasificación de casos, tenemos el de la provincia de Buenos Aires. A pesar de poseer dos cabildos –el de la capital

[21] Tedeschi, "Poder", 2014, el texto nos fue proporcionado gracias a la gentileza de la autora.

y el de la villa de Luján–, la primacía de la ciudad de Buenos Aires, por su condición de capital virreinal y luego del orden revolucionario, coloca a dicha provincia en una situación diferente al resto. Allí, la ley de sufragio de 1821 estableció el voto directo para la elección anual de diputados a la sala de representantes y esta quedó con la atribución de elegir al gobernador cada tres años. En cuanto a la distribución territorial de la representación, se fijaron doce diputados para la ciudad y once para la campaña sin establecer el principio que la vinculaba proporcionalmente con la cantidad de población. Los futuros reajustes quedaron como atribución de la sala, la cual poco tiempo después de constituida aprobó duplicar su número de diputados manteniendo la misma desigualdad entre ciudad y campo, a favor de la primera, cuando para esa época la población rural había superado a la urbana (una desigualdad representativa que una década más tarde, durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas, se invertirá dando mayoría de diputados al campo). La base territorial sobre la que se dividió la ciudad para la realización de las elecciones fue la parroquia (ocho en total para 1821), mientras que la campaña quedó fraccionada en once secciones electorales en cuyo interior se ubicaban los partidos.[22] Esta definición territorial en el plano de la representación política no fue ajena a la supresión –cuatro meses después– de los dos cabildos existentes en la provincia. La supresión estuvo asociada –según establecía el proyecto presentado por el ejecutivo y avalado por los discursos de la legislatura– a la intención de desterrar las tumultuosas asambleas de la década revolucionaria que, con base en los cabildos, reclamaban el ejercicio directo de la soberanía (ahora en manos de la junta de representantes) y a la necesidad de modernizar el espacio político evitando superposiciones y competencias tanto en el plano de la representación como en el de la administración. Si bien en la sala de representantes se discutió la posibilidad de resolver estas competencias a través de una ley de reforma de los cabildos –con el fin de convertirlos en una suerte de municipios modernos–, lo cierto es que esta propuesta no prosperó. La ley de supresión prometió en su primer artículo reemplazar los cabildos por una ley general de municipalidades, pero la misma se hizo esperar por más de tres décadas.[23]

En realidad, la desaparición de los cabildos en las distintas provincias siguió, en parte, el mismo derrotero de Buenos Aires. Los ayuntamientos no fueron reemplazados por órganos municipales y sus atribuciones fueron

[22] Ternavasio, *Revolución*, 2002.
[23] Ternavasio, "Supresión", 2000, pp. 33-73.

absorbidas y repartidas entre los nuevos poderes provinciales (ejecutivo, legislativo y judicial). Ese derrotero, sin embargo, no puede interpretarse bajo una misma matriz en todos los casos. Si en Buenos Aires la desaparición de los ayuntamientos fue producto de la amenaza que representaban para la gobernabilidad de la provincia y de la competencia entablada entre una forma de representación de antiguo régimen y una forma de representación moderna, no todos los casos muestran la misma situación. Un trabajo reciente de Alejandro Agüero demuestra que en la provincia de Córdoba el diseño normativo del reglamento constitucional de 1821 no presentaba como incompatibles la existencia de un poder legislativo provincial electivo con la antigua institución capitular, sino todo lo contrario. Dicho reglamento había dedicado extensos capítulos a los cabildos, y además de regular minuciosamente su régimen electoral (en el ámbito urbano y rural), preveía incluso la creación de nuevos ayuntamientos. A la luz de un exhaustivo trabajo de investigación, Agüero afirma que la extinción de los cabildos sitos en la jurisdicción cordobesa en 1824 –el de la capital y los de la Carlota y Villa de la Concepción– no obedeció a un plan deliberado ni a un conflicto de representación planteado en términos de antiguo *versus* moderno o de ciudad *versus* campaña, sino a un motivo coyuntural vinculado a la crisis fiscal y a su impacto en el régimen de oficios capitulares. El autor señala que si bien las "razones" invocadas para justificar la medida apelaron a la contraposición entre el viejo sistema colonial y el moderno régimen representativo, bajo los "ropajes discursivos" utilizados se escondía el problema de fondo, que era de carácter económico.[24]

Pero Agüero también apunta una hipótesis muy sugerente y que escapa al análisis coyuntural: plantea que "el sistema representativo en cuyo nombre se derogaba el viejo Cabildo no constituyó, más allá de la superficie discursiva, una estructura sustancialmente diferente para la antigua república que, como tradicionalmente la había conceptualizado el antiguo discurso jurídico, siguió siendo 'el gobierno de muchas familias'". Continúa su argumento afirmando que "al estilo de la antigua república, la ciudad siguió siendo la sede de las autoridades cuya jurisdicción se proyectaba sobre todo el territorio provincial"; que "quizá por esta misma razón no se sintiese la necesidad de crear un nuevo régimen de instituciones municipales en reemplazo de los antiguos cabildos"; que "crear nuevas instituciones municipales

[24] Agüero, "Extinción", 2012, p. 80. Sobre el caso cordobés véanse, de Romano, *Economía*, 2002, e "Instituciones", 2004, pp. 167-200.

hubiese equivalido a constituir nuevas repúblicas, dentro de la república"; y que "al igual que el viejo Cabildo, y a juzgar por su magra producción legislativa, las legislaturas provinciales subsiguientes funcionarían más al estilo de un consejo de notables que como un poder legislativo".[25] La hipótesis es sugerente no sólo porque ilumina "un caso", sino también porque abre pistas para observar otras variantes del conjunto. Por un lado, avalaría la hipótesis ya sugerida por otros autores de que las nuevas juntas de representantes no fueron tanto un "reemplazo" sino más bien un "relevo" de los viejos cabildos; y por otro, deja abierta la pregunta en torno a qué eran en aquellos años las "provincias" y, sobre todo, qué eran esas nuevas "repúblicas".

Por cierto, el cuadro de situación presentado hasta aquí es incompleto y esquemático, ya que no están expuestos todos los casos provinciales (varios de los cuales están todavía en un manto de penumbras) ni todas las variables en juego, pero ayuda a matizar los esquemas con los cuales nos manejamos en el punto de partida de nuestras primeras investigaciones. Estos matices sólo pudieron salir a la luz una vez que se produjo la reducción de escala; es decir, una vez que, despojados del molde nacional y estatalista, se bajó primero a la escala provincial y luego, dentro de ella, a la estrictamente local. Los distintos escenarios comenzaron a mostrarse renuentes a esquemas demasiado generales.

Ahora bien, en este escenario tan diverso, regreso sobre un dato que es común a todos los casos expuestos. Como hemos observado, el principio moderno que atribuía matemáticamente el número de representantes según la cantidad de población no fue incorporado en ninguno de los reglamentos electorales provinciales, a pesar de haber sido el argumento utilizado por los rioplatenses para oponerse a participar de las Cortes de Cádiz entre 1810 y 1812, y aun cuando el estatuto provisional de 1815 lo había establecido para el conjunto de las Provincias Unidas del Río de la Plata y los dos congresos constituyentes que se reunieron luego de esa fecha (el de 1816-1820 y el de 1824-1827), fueron convocados según dicho principio. ¿Cómo explicar este común rechazo –o resistencia– a establecer a escala "intraprovincial" una conexión directa entre población y representación? La respuesta más rápida podría apuntar a las continuidades o persistencias de una lógica jerárquica y corporativa de antiguo régimen. No obstante, si aceptamos esta hipótesis, queda sin responder la pregunta de por qué esas supuestas persistencias adoptaron equilibrios o desequilibrios diferentes en

[25] Agüero, "Extinción", 2012, p. 82.

cada unidad provincial. Esa diversidad debe explorarse en cada caso a partir y a través de los entramados sociales y políticos específicos.

Y he aquí la segunda cuestión (o segundo desplazamiento) que quiero considerar. La diversidad de estos entramados sociales y políticos sobre los cuales se construyen los equilibrios y desequilibrios representativos tienen en los dispositivos normativos una cristalización. Pero ese resultado –muchas veces cambiante a lo largo del periodo trabajado– es apenas una fotografía que nos dice sólo algunas cosas acerca de los sentidos que expresan las diferentes conexiones entre territorio, soberanía, representación y sufragio. Son los distintos momentos de las prácticas electorales los que nos proveen de indicios para penetrar en los entresijos de esas tramas y en los significados que los actores le atribuyeron a ese gesto efímero, ritual y repetitivo que representa el sufragio. Este nivel de análisis, que requiere de un aparato heurístico y hermenéutico más sofisticado, está todavía en pañales en la historiografía argentina. Sin embargo, algunos avances significativos se han producido en los últimos años. A ellos me referiré a continuación y lo haré a partir de las revisiones que han merecido las elecciones en la provincia de Buenos Aires de la primera mitad del siglo XIX.

UNA NECESARIA AUTOCRÍTICA

La consideración de los avances sobre procesos y prácticas electorales en Buenos Aires me invita a hacer una tardía y necesaria autocrítica. Mis investigaciones sobre el caso, iniciadas en el marco del proyecto colectivo ya mencionado dirigido por Antonio Annino, culminaron con mi tesis doctoral y con la publicación del libro titulado *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*.[26] En el punto de partida de esa exploración me encontré, como dije al comienzo, casi con el desierto y con el desafío de reconstruir el andamiaje fáctico sobre el tema e interpretarlo según las nuevas perspectivas de análisis que se estaban abriendo camino. Fue un trabajo arduo y a la vez apasionante que se recortó sobre una pregunta central: ¿cuál fue el papel que jugaron los procesos electorales en la construcción de una esfera política en Buenos Aires y cuál su incidencia en la altísima conflictividad del periodo? Los registros de análisis en los que se inscribió

[26] Ternavasio, *Revolución*, 2002. La tesis doctoral, dirigida por José Carlos Chiaramonte, fue defendida en la Universidad de Buenos Aires en septiembre de 1998.

la investigación fueron variados. Por un lado, y siempre dentro del campo más general de la historia política, había que reconstruir los dispositivos normativos e institucionales de la representación, los horizontes culturales, jurídicos e ideológicos desde los cuales se instituyeron tales dispositivos, las prácticas de los distintos estratos participantes del sufragio en ciudad y campaña (votantes, representantes, sectores intermedios) y los sentidos que tales prácticas revelaban. Por otro lado, había que inscribir el tema en el contexto de la historia socioeconómica del periodo y recuperar los perfiles de los actores involucrados para trazar las diversas tramas de poder que se fueron configurando en torno a las elecciones.

Por cierto, el recorte temporal era muy amplio, como lo era el espacio que servía de escenario. La periodización adoptada exhibía las variaciones ya indicadas en torno al problema de la soberanía e incluía tres secuencias muy diferentes: la década revolucionaria, cuando Buenos Aires pasó de ser capital virreinal a la del nuevo orden nacido de la crisis monárquica; la década de 1820, cuando caído el poder central Buenos Aires se erigió en un estado autónomo; y las décadas de 1830 y 1840, dominadas por un régimen de tipo unanimista. Las razones que llevaron a ocuparme de un vasto periodo y de todo el territorio bonaerense se vinculan al interrogante ya citado que sirvió de guía a la investigación y al hecho de que no existía una reconstrucción de los procesos electorales en el mediano plazo.

En el marco de esa escala provincial busqué demostrar que las elecciones, lejos de ser componentes irrelevantes en el desarrollo político de la primera mitad del siglo XIX (según se derivaba de las versiones historiográficas tradicionales), desempeñaron un papel central en la creación de una nueva legitimidad, en la estructuración de las tramas de poder y en la explicación de la alta conflictividad política que caracterizó a todo el periodo estudiado. Si bien abriré luego algunos aspectos de este argumento, por el momento me voy a detener en una de las hipótesis de mi libro por ser la más sometida a crítica por algunos investigadores que más adelante se dedicaron a explorar los procesos electorales en Buenos Aires. Dicha hipótesis se vincula con el proceso de ruralización política, además de que –en términos muy estilizados– estaba formulada de la siguiente manera: el escenario electoral más conflictivo fue el espacio urbano mientras que la campaña se reveló siempre menos disputada.

Para mí, los resultados electorales mostraban el voto por unanimidad en casi todos los partidos rurales desde que nació el régimen representativo, mientras que la ciudad presentaba disputas por las candidaturas, nego-

ciaciones intraelite que se trasladaban hacia abajo de la pirámide electoral y sectores intermedios que por momentos exhibían cierta autonomía para negociar y movilizar sufragantes. En este punto sostuve que el régimen impuesto por Juan Manuel de Rosas, de carácter unanimista y plebiscitario, había trasladado a la ciudad el voto por unanimidad ya presente en la campaña desde el periodo precedente y que la ruralización del espacio político electoral no residió sólo en la inversión de la anterior desigualdad representativa –ahora a favor del campo–, también en la ampliación del territorio representado al crearse e incluirse nuevos distritos electorales en las zonas rurales de frontera, en plena expansión ganadera.

Para desplegar y demostrar esta hipótesis trabajé con fuentes variadas, aunque, como siempre, fragmentarias: leyes y reglamentos, debates legislativos, actas electorales y escrutinios de ciudad y campaña, padrones, informes de autoridades centrales y locales, correspondencia pública y privada, prensa periódica, entre otros testimonios. La exploración me mostraba la importancia de ciertos actores intermedios encargados de movilizar a los sufragantes en las zonas rurales. En este sentido sostuve que Juan Manuel de Rosas reforzó –a la vez que controló más que nunca– la autoridad de los jueces de paz de campaña, principales engranajes de su maquinaria unanimista en el campo, al ser estos los presidentes de las mesas electorales según la normativa vigente desde 1821.[27] Al mismo tiempo ratifiqué un dato ya conocido: que el andamiaje contaba con otras autoridades de peso en el campo como son los jefes de milicias, especialmente significativos en los partidos de la nueva frontera. Respecto del papel de estas autoridades intermedias revisé las interpretaciones canónicas que explicaban en clave clientelar la subordinación de las lealtades y comportamientos electorales frente a las posiciones que los actores ocupaban en el ámbito social y privado. Sometí a crítica la idea de que la gran estancia era la estructura socioeconómica predominante y que el vínculo patrón-peón emergente de dicha estructura habría tenido su traducción en el espacio político-electoral. Rosas, en esta imagen, representaría al patrón y jefe militar de una gran estancia, secundado por hacendados que asumían el papel de jefes de milicias o jueces de paz capaces de generar obediencia entre sus subordinados y, por ende, de movilizarlos al sufragio por el solo hecho de ocupar ese lugar en la

[27] A diferencia de la ciudad, donde la normativa establecía que todos los miembros de la mesa electoral debían ser elegidos por los votantes presentes al momento de apertura del acto, en la campaña la presidencia de la mesa no era sometida a elección sino ejercida por el juez de paz del partido.

sociedad. Esta perspectiva, sostuve, devaluaba ciertos componentes de una realidad que se mostraba bastante más compleja. En primer lugar, dejaba de lado datos de la historia socioeconómica que, según los últimos avances de investigación, demuestran que el mundo rural bonaerense era bastante más heterogéneo. Las evidencias hablan de que en la campaña convivieron diversas formas de explotación –economía campesina, chacras, estancias– y que la estructura social resultante fue bastante más diversa de lo que se pensó. En segundo lugar, subestimaba la figura del vecino-miliciano en el avance de la nueva frontera al identificar los comportamientos de estos con los de las fuerzas regulares y al deducir que el voto de las milicias respondía a la misma lógica que la expresada por las tropas frente a sus jefes. En tercer lugar, desconocía que los jueces de paz no fueron todos hacendados (con grados desiguales de riqueza) y que, aun en el caso de los hacendados, la obediencia de la que eran receptores no se debía tanto a dicha condición sino al hecho de monopolizar en sus manos todas las atribuciones del poder público en su jurisdicción.

El argumento en torno a la ruralización política concluía afirmando que la frontera en el territorio bonaerense se incorporó vía electoral como parte de un proceso que obtuvo resultados innegables en aquello en lo que parecía haber fracasado la elite posrevolucionaria; esto es, en imponer un orden político estable legitimado a través del sufragio. Desde mi perspectiva, la creciente preeminencia de la campaña en el régimen rosista no derivó sólo de la pertenencia de Rosas y su séquito más cercano al segmento social en ascenso –que convertía a la expansión ganadera en la principal fuente de riqueza del estado provincial–, sino además de la necesidad de subordinar y domesticar políticamente a la ciudad, foco siempre de toda disidencia. El voto por unanimidad en la campaña que había precedido al ascenso de Rosas al poder –salvo en algunos comicios muy disputados– se resistía a ser implementado en el más heterogéneo y complejo espacio urbano, donde hasta 1835 la elite no dejó de reivindicar el papel que la ocupaba en la deliberación de los candidatos. Rosas logró suprimir esta tendencia, imponer un sistema de lista única y multiplicar el número de sufragantes en todo el territorio bonaerense.

Hasta aquí una síntesis muy apretada de algunos de mis dichos en *La revolución del voto*. Las revisiones que comenzaron a desarrollarse poco tiempo después de publicarse mi libro se concentraron fundamentalmente en cuestionar la hipótesis de la unanimidad en la campaña desde 1820, la imagen que ofrezco del mundo rural y el supuesto enfoque "instituciona-

lista" que presidió mi investigación. Cabe destacar que tales revisiones se realizaron a partir de estudios locales. Tal como lo sugirió Juan Carlos Garavaglia en una de sus contribuciones sobre las elecciones en el partido de San Antonio de Areco, "una visión local" o "aproximación microhistórica" de los procesos electorales "puede contribuir a enriquecer nuestro acercamiento al tema de la *representación política* y la *ciudadanía*" y a tener "un conocimiento más profundo de algunos aspectos de las luchas políticas y los conflictos sociales en la primera mitad del siglo XIX".[28] De hecho, Garavaglia analiza en detalle los distintos momentos electorales en el distrito de Areco y demuestra que allí, durante los años estudiados (1813-1844), los grupos políticos que disputaron el poder a escala provincial tuvieron sus adeptos y representantes locales y que estos, a pesar de la presencia aplastante de una red familiar de notables locales, se involucraron profundamente en las luchas políticas del periodo. Afirma, además, que "no hay aquí nada que se parezca a 'apatía'" ni a una opinión pública "tan adormecida o ausente, como habitualmente se lo ha presupuesto para la campaña".[29]

En la misma línea, Vicente Agustín Galimberti ha realizado un exhaustivo trabajo de investigación sobre las elecciones en todos los distritos rurales de Buenos Aires entre 1815 y 1828. A través de fuentes locales (actas, listas de votantes, escrutinios de mesas de partidos y secciones electorales de campaña) y de un detallado estudio cuantitativo desagregado demuestra que durante dicho periodo las elecciones no fueron en su mayoría unánimes (más de la mitad de los registros encontrados presentan comicios no unánimes, aunque en distintos grados); que los votantes rurales sufragaron por una variedad de candidatos, muchos de los cuales pertenecían a la vida local de los partidos; que estos candidatos tuvieron que competir por el electorado; que esta competencia resultó más intensa antes de 1821 que luego de sancionada la nueva ley electoral; que se desplegó tanto en el interior de cada partido como en las secciones electorales, y que las autoridades locales no ejercieron un control total sobre las mesas. Así, el autor afirma que las elecciones unánimes en la campaña lograron imponerse recién a fines de la década de 1820, dejando en evidencia que "la conformación del régimen unanimista por parte del rosismo no consistió en un traspaso de la situación del campo a la ciudad, sino en la construcción de un consen-

[28] Garavaglia, "Elecciones", 2005, pp. 49-50.
[29] *Ibid.*

so (aunque, seguramente, la coerción jugó un papel importante) que no fue sencillo, natural ni automático".[30]

En esta dirección, y a partir de recortes microanalíticos, otros historiadores han realizado importantes aportes, entre los que se destacan Daniel Santilli y Sol Lanteri. El primero también somete a crítica la hipótesis de la unanimidad prerosista a través del estudio de las elecciones en un distrito rural cercano a la ciudad de Buenos Aires: el partido de Quilmes entre 1821 y 1839.[31]A través del análisis de actas electorales, listados de adscripción política confeccionados por los jueces de paz durante el rosismo, listas de embargos producidos entre 1838 y 1840, e informes de los jueces de paz acerca de sus funcionarios, alcaldes y tenientes de alcalde, el autor procura penetrar en la dinámica social que subtiende a la acción política. Si bien reconoce que la conflictividad electoral exhibida en la ciudad entre 1821 y 1828 –especialmente en la disputa por las candidaturas– no se percibía en la campaña, sostiene que si la unanimidad existía no fue por la ausencia de sectores rurales movilizados sino porque la conflictividad y la negociación de las reivindicaciones populares de la campaña no llegaban a expresarse en el campo electoral. En tal sentido, interpreta que la unanimidad en el campo fue preciso construirla, que Rosas no la impuso simplemente desde "arriba" y que para ello supo elegir como delegados en cada partido (jueces de paz, alcaldes y tenientes) a aquellos que tenían cierto ascendiente sobre el vecindario. Daniel Santilli afirma que de este modo "Rosas logró contener, dominar y utilizar la efervescencia social y luego imponer el unanimismo en la ciudad", convirtiéndolo, en cierta medida, en deudor de esos sectores subalternos rurales con quienes debió negociar su apoyo, por lo menos hasta 1840.[32]

Sol Lanteri, por su parte, ha explorado las elecciones en un espacio rural de la nueva frontera sur bonaerense: los partidos de Azul y Tapalqué durante el gobierno de Juan Manuel de Rosas.[33] Luego de describir las características singulares de esta región –colonizada bajo el impulso del gobierno mediante donaciones de terrenos fiscales de pequeñas dimensiones, erigida en núcleo de intercambios interétnicos y con fuerte presencia miliciana– busca demostrar la existencia de reciprocidades entre la población y el gobierno y su traducción en el campo electoral. Lanteri sostiene que

[30] Galimberti, "Unanimidad", 2012, p. 111.
[31] Santilli, "Unanimismo", 2008, pp. 41-67.
[32] *Ibid.*, p. 46.
[33] Lanteri, "Frontera", 2008, pp. 15-40, y *Vecindario*, 2011.

> la entrega de tierras fiscales en suertes de estancia, de reses y demás bienes a ciertas autoridades (políticas, militares y religiosas) que conformaban el poder local, pero sobre todo a soldados-milicianos y pobladores que se establecieron en la zona, parecen haber fomentado importantes niveles de "fidelidad" a la causa rosista en este vecindario, que se hace tangible, entre otras cuestiones, en los altos índices de participación electoral registrados, aludiendo a un intercambio de recursos por servicios públicos.[34]

Si bien admite la dosis de control del voto popular digitado desde el gobierno por el régimen rosista en el marco del unanimismo, afirma que "también fue necesario el establecimiento de consensos y reciprocidades para la conformación del orden estatal a nivel local".[35] Esas reciprocidades se advierten, según la autora, en alicientes y compensaciones materiales, como cesiones de suertes de estancia y otros bienes, los cuales habrían tenido una directa incidencia en la construcción de redes de solidaridad y fidelidad que se expresaron en el campo electoral.

Lanteri y Santilli, sobre la base de sus investigaciones específicas, realizaron un trabajo comparativo en el que sintetizan y a la vez amplifican los resultados obtenidos en los casos de Azul-Tapalqué y Quilmes, dos jurisdicciones –como destacan los autores– muy diferentes en cuanto a sus características poblacionales:

> Nuestra hipótesis es que los procesos electorales en la campaña de Buenos Aires excedieron ampliamente al ámbito de las elites, incluyendo a sectores medios y subalternos, que si bien no participaron positivamente en la toma de decisiones oficiales y en la elección de un representante propio, contribuyeron a legitimar la construcción del republicanismo de forma activa. Esto implicó no sólo el apersonamiento real de los sufragantes el día del comicio y su intervención en un espacio público vital en la ritualidad cívica posindependiente, sino también el desarrollo de negociaciones y reciprocidades –sin duda asimétricas– entabladas con el gobierno provincial, como contrapartida a la legitimación del proceso político. Asimismo, en estas contraprestaciones e intercambios materiales y simbólicos, las autoridades locales de cada partido jugaron un rol central como intermediarias entre el Estado provincial y las sociedades vernáculas, canalizando recursos humanos como clientela

[34] Lanteri, "Frontera", 2008, p. 37.
[35] *Ibid.*

electoral y generando consensos con los diferentes sectores que reglaban, aun en el marco del "unanimismo" rosista.[36]

Los autores hasta aquí considerados han demostrado que, efectivamente, la hipótesis de la unanimidad del voto rural no fue una característica generalizable a todo el espacio de la campaña durante el periodo que va hasta fines de los años veinte, sino que la misma se impuso de manera completa como una novedad del rosismo. En este punto sus aportes logran demoler mis dichos en *La revolución del voto*, por cuanto ofrecen detallados análisis cuantitativos a través del cruce de fuentes locales. Y estos resultados fueron posibles gracias a la reducción de la escala de análisis. Una reducción que podríamos denominar de segundo grado. Si mis investigaciones, iniciadas en el momento en que se cuestionaba el modelo del Estado-nación como paradigma interpretativo, implicaron reducir la escala al espacio de la provincia de Buenos Aires, los que me continuaron procedieron a tomar como lentes de observación los espacios locales rurales. En mi caso el objetivo fue mirar el bosque; en el de mis colegas fue observar los árboles que lo componían. Esta última mirada modifica, sin duda, la imagen del bosque.

Ahora bien, admitida esta modificación, quisiera reflexionar sobre algunas premisas que subtienden estas críticas para volver al planteamiento inicial de mi conferencia. La primera se vincula con la naturaleza de los enfoques. Los autores citados coinciden en calificar el mío como "institucionalista" y en ubicar sus exploraciones en el plano de las "prácticas electorales". A su vez se inscriben en una línea que Galimberti hace explícita al retomar la propuesta de Florencia Mallon de "descentrar la sede de lo político" hacia un abordaje que pondere perspectivas "desde abajo y desde las periferias" con el fin de considerar "no sólo las iniciativas provenientes de las autoridades estatales y las elites, sino también las de otros actores sociales rurales, entendiéndolos con sujetos activos y dinámicos".[37] Desde esta óptica se inducen los siguientes supuestos: que los consensos en los espacios locales para apoyar determinados candidatos fueron producto de un trabajo constante de negociación entre diversos grupos de distinta procedencia y jerarquía social; que en la movilización al sufragio las autoridades intermedias actuaron más como mediadoras entre el estado provincial y las poblaciones locales que como representantes de la voluntad del primero, y

[36] Lanteri y Santilli, "Consagrando", 2010, p. 555.
[37] Mallon, *Campesino*, 2003.

que la práctica del voto debe entenderse en un marco de intercambio de reciprocidades materiales y simbólicas, tanto antes como durante el periodo de unanimidad rosista.

Llegados a este punto me pregunto si estos aportes representan una interpretación "alternativa" o si constituyen un avance que enriquece, agrega y matiza el cuadro que presenté hace ya muchos años de los procesos electorales bonaerenses. La respuesta es mixta. Sin duda, como dije antes, cambia la hipótesis de una continuidad del voto por unanimidad en el campo y matiza la imagen que trasmito del mundo rural. En este caso, aun cuando no menciono el concepto de "apatía" ni desconozco los niveles de movilización de los sectores subalternos de la campaña, y a pesar de revisar las tradicionales visiones de una campaña dominada por la estructura de la gran estancia y por relaciones clientelares basadas en la idea de que existía una traducción lineal entre jerarquías sociales y políticas, mi perspectiva privilegió un mundo urbano en el que se manifestaba una opinión pública muy activa en contraposición con el campo y un escenario rural en el que las autoridades locales ejercieron un control menos disputado y autónomo que en la ciudad. Sin embargo, no acepto el supuesto de que mi enfoque es meramente "institucionalista", que me concentro sólo en el estudio de las elites y que no exploro la dimensión de las "prácticas electorales".

Si regresamos por un momento a las justas críticas que ha merecido mi interpretación sobre el voto por unanimidad en las áreas de campaña, me pregunto si estas revisiones me obligan a modificar la hipótesis o argumento central de mi libro. Dicha hipótesis se construyó no sólo sobre el estudio de los dispositivos institucionales, sino también sobre la exploración de las prácticas del voto en la ciudad y en las campañas encarnadas en sus diversos momentos por los distintos estratos que conformaron la pirámide electoral: grupos dirigentes, sectores intermedios y sufragantes. Dichas prácticas, es cierto, fueron analizadas con mayor profundidad en el ámbito urbano de la ciudad de Buenos Aires que en la campaña. En primer lugar, por contar allí con fuentes cualitativas mucho más ricas que me permitían penetrar no sólo en el *output* sino también en el *input* de la experiencia del voto; y en segundo, porque mis preguntas apuntaban a reconstruir el papel que desempeñaron las elecciones tanto en las variaciones sufridas por el régimen político como en la explicación de la conflictividad que se dirimía en torno al problema de la sucesión legítima de las autoridades en el ámbito de la provincia. Un asunto (el del control de la sucesión) que había estado dominado por interpretaciones que, para la primera mitad del siglo XIX, nega-

ban la existencia de un proceso de institucionalización política, veían en las luchas de caudillos locales las razones de la fragmentación, y devaluaban el papel del sufragio al de unas farsas rituales y manipuladas que nada podían decirnos sobre los móviles de la acción política.

Desde esas preguntas mi argumento central fue más o menos el siguiente: que la historia relatada en *La revolución del voto* dice mucho más sobre los comportamientos de la elite dirigente que sobre aquellos grupos sociales involucrados en los procesos electorales en calidad de electores o de grupos intermedios porque los mayores conflictos derivados de –y producidos por– la disputa electoral al momento de definir el problema de la sucesión política se desarrollaron fundamentalmente en el interior de las dirigencias. Esto no significó minimizar la acción de los grupos sociales no pertenecientes a las elites, sino ponderar el papel que le cupo a cada uno de ellos en relación con el interrogante que me había formulado. A tal efecto, sostuve que la amenaza de la "plebe" o de los "sectores populares" en el espacio estrictamente electoral no fue el eje a partir del cual se definió el régimen representativo. A pesar de los temores expresados por algunos sectores de la elite en coyunturas puntuales, cuando la violencia irrumpía en las mesas electorales, la mayor dificultad para encontrar pautas estables que regularan la sucesión política parecían provenir más del momento de la deliberación en el interior de la elite dirigente que del momento de la autorización electoral. La débil presencia de posiciones tendentes a restringir el voto activo durante todo el periodo –aun cuando en las coyunturas mencionadas emergiera como alternativa– demuestra, en parte, mi hipótesis. Esta débil presencia no fue ajena a la preocupación que despertaron las formas asambleístas de participación durante la década revolucionaria. La escasa participación electoral de los comienzos y la convicción de que era necesario apelar a la soberanía del número para evitar el ejercicio directo de la soberanía condujo a elaborar un dispositivo normativo novedoso para la época. La ley de sufragio de 1821 buscó legitimar el orden político posrevolucionario a través de la distinción entre elección y deliberación, pero lo hizo –a diferencia de Francia e Inglaterra– en el marco de un régimen de elección directa y de sufragio cuasiuniversal. Las prácticas del voto se acomodaron a este dispositivo y transformaron la naturaleza del régimen político.

Así, durante la década de 1820 se configuró un régimen notabiliar en el que la deliberación informal de las listas de candidatos se convirtió en un momento clave del proceso electoral y las articulaciones de las dirigencias

con los sectores intermedios y con los votantes mostraron un cierto margen de imprevisibilidad. Las características unanimistas y plebiscitarias que asumió el rosismo en las décadas de 1830 y 1840 se explican en gran parte a partir de la dinámica que habían asumido los procesos electorales en el periodo precedente. La interpretación que Juan Manuel de Rosas y su séquito más cercano hicieron de esa dinámica fue que la mayor amenaza al orden y a la gobernabilidad residía en el momento deliberativo de las prácticas de las candidaturas y no en el momento de la autorización electoral, cuando se movilizaban los votantes. En la perspectiva del rosismo, la solución consistió en suprimir ese primer momento deliberativo –estableciendo la lista única de candidatos y censurando toda libre expresión– y en capitalizar al máximo el momento de la autorización electoral. La soberanía del número pasó así a expresar y a hacer visible el consenso plebiscitario del que gozaba el gobernador.

Dicho esto, el argumento expuesto respondía a un recorte de objeto específico en sintonía con la escala de análisis seleccionada. Sin duda, los aportes realizados *a posteriori* sobre la base de una reducción de escala a los espacios locales corrigen algunos componentes de ese argumento, pero (según mi perspectiva) no modifican la respuesta a mi interrogante inicial. Y no lo hacen por la sencilla razón de que las preguntas son otras. Mis preocupaciones, como dije, se orientaron a pintar el bosque en su dimensión política y muchas especies de ese bosque quedaron fuera de mi foco de análisis. Mis colegas, por el contrario, penetraron en el bosque, accedieron a fuentes locales (mucho más completas que las que yo había consultado) e hicieron estudios exhaustivos de distritos de campaña con diversas configuraciones territoriales y sociales. Sus resultados sobre las elecciones en el Buenos Aires rural muestran, en efecto, un mundo complejo, activo, movilizado, con demandas específicas en cada región, con capacidad autónoma para vehiculizar sus reivindicaciones y con tradiciones de reciprocidad y negociación que seguramente incidieron a la hora de movilizar al sufragio. Pero queda aún por explorar por qué la conflictividad y la negociación de las reivindicaciones populares de la campaña no llegaron a expresarse en el campo electoral, tal como reconoce Santilli en su ensayo, y cuáles fueron las representaciones que estos actores tuvieron en torno al ejercicio concreto del abstracto principio de la soberanía popular.

La apuesta historiográfica de estos estudios parece acercarse mucho a la que propuso Frank O'Gorman para explorar los procesos electorales británicos. Sin embargo, el historiador inglés no se ubica en la perspectiva

de una "historia desde abajo";[38] su enfoque hace hincapié en la necesidad de reducir la escala de observación a los espacios locales sin que ello signifique dividir el campo entre quienes hacen "historia popular" e "historia de las elites".[39] Su especial atención a las prácticas electorales incluye a todos los segmentos sociales, a sus particulares conexiones en los distintos momentos del voto y a la incidencia que tiene sobre ellos el marco institucional establecido.

Regresar sobre la interrogante del comienzo es a esta altura oportuno: ¿cómo definimos el campo de las "prácticas electorales"? Si coincidimos en que a través de ellas se trata de restituir una experiencia, la del ejercicio del voto, es preciso definir primero si la construcción y transformación de los marcos institucionales que contienen dicha experiencia no deben ser también considerados como "prácticas"; después, si las que encarnan las elites o las dirigencias deben ser excluidas del campo por el mero hecho de pertenecer a esa jerarquía social y política y, finalmente, si las fuentes locales que sirven de testimonios para analizarlas ofrecen los *links* necesarios para demostrar ciertas hipótesis. Sobre los dos primeros puntos no voy a explayarme porque mi punto de vista está contenido en el orden argumental de esta exposición; pero sí merece una reflexión el tercer punto. No estoy segura que sobre la base de la documentación exhibida por mis colegas se derive una demostración concluyente sobre ciertas hipótesis; sin embargo, ofrecen indicios relevantes para pensar en la existencia de un sistema de reciprocidades, en el carácter mediador de las autoridades locales y en las formas de canalizar la conflictividad social de la campaña en el campo político. No obstante, las fuentes rioplatenses disponibles siguen siendo en este aspecto muy limitadas a la hora de iluminar una experiencia que, como la del sufragio, continúa siendo opaca y esquiva en sus móviles tanto individuales como colectivos. Esto no significa asumir una actitud escéptica y "nihilista" respecto de la hermenéutica en la que se apoya el campo de estudio de las prácticas electorales, sino alertar sobre la naturaleza de las cadenas argumentales.

Seguramente, las futuras respuestas a los nuevos interrogantes no puedan ser más que fragmentarias e indirectas. A los límites heurísticos mencionados se suma lo ya dicho al comienzo de este texto: la experiencia del voto

[38] Retomo en este sentido la definición de Raúl Fradkin al afirmar que existe una escisión entre "dos modos de hacer historia, uno concentrado en las dinámicas políticas locales y regionales y que presta privilegiada atención a los grupos subalternos, y otro en el cual prima la atención a la escala central o estatal y que presta una atención mucho mayor a las elites". Fradkin, "¿Qué?", 2008, p. 16.

[39] Una reflexión reciente sobre este tema se encuentra en Sabato, "Desafíos", 2014, pp. 77-117.

está subtendida por esa alquimia en la que se combina el carácter individual, contingente e impredecible de la acción humana con el carácter universalista del sujeto colectivo que con ese acto se busca representar. El alcance de esta advertencia va mucho más allá de las lógicas de participación de los sectores subalternos, cuya voz se nos presenta siempre silenciosa y mediatizada. Dotar de inteligibilidad los procesos que encarnan la ficción de la soberanía popular es, por la propia naturaleza del fenómeno, un reto que supera la segmentación de la historia según los estratos sociales observados. Y lo supera por las mismas premisas en las que se funda la ficción representativa.

DESAFÍOS PENDIENTES

Para cerrar esta exposición, creo que el desafío ya señalado, destinado a evitar la dispersión de los avances producidos en torno al estudio de las prácticas electorales, requiere repensar la clave que permitiría trazar interpretaciones menos atadas a la tiranía de las especificidades locales y más orientadas a inscribir los estudios de casos en horizontes que revelen las diferentes conexiones existentes entre sufragio, representación, régimen político y soberanía. Se trata de una tarea que no buscaría restituir modelos ni paradigmas sino capitalizar el *background* acumulado que, a esta altura, es lo suficientemente consistente y significativo como para poner en discusión muchos de los supuestos que habitualmente manejamos.

Si regresamos sobre la secuencia de temas desarrollados aquí, un primer punto a considerar es si el mundo hispánico del siglo XIX presenta, efectivamente, una matriz común de comportamientos electorales en la que se pone de manifiesto una particular conexión entre soberanía y representación. Hace ya algunos años Antonio Annino destacaba en un ensayo titulado "El voto y el siglo XIX desconocido" que, más allá de los estudios de caso, "se queda el hecho de que no tenemos hoy un intento sistemático de análisis comparativo del voto en el siglo XIX, a pesar de los notables avances de los estudios". Aclaraba que el término "sistemático" significa fundamentar los estudios de esta naturaleza "sobre variables que sean 'únicamente' decimonónicas y procesuales y no 'teóricas'" propias del siglo XX. En esta dirección, Annino señalaba el ejemplo experimental de François-Xavier Guerra –quien ha insistido sobre la naturaleza "hispánica" de las revoluciones de las independencias y en la fuerte autonomía identitaria de esta "comunidad de comunidades"– para preguntarse si "es posible enton-

ces pensar que hubo un liberalismo hispánico que constituyó un tercer polo entre el francés y el anglosajón".[40]

No quiero entrar aquí en el debate sobre el concepto de liberalismo, sino recordar los tres datos que Annino puntualizaba en aquella oportunidad para justificar la pregunta que se formulaba. El primero es el carácter rural (no industrial) de las sociedades hispánicas del siglo XIX en las que se desarrolló la experiencia del voto y la representación; el segundo es la naturaleza "comunitaria" de esta sociedad rural y el reconocimiento político de las comunidades a través del derecho al voto, y el tercero es la hegemonía de lo "local" en la práctica del sufragio y de la representación en todo el mundo hispánico. A partir de estos datos, el autor concluía que dada la tendencia internacional de alejar cada vez más el siglo XIX del XX (para dotar al primero de su propia autonomía historiográfica) se impone también abandonar los cánones de la "excepcionalidad" de los casos nacionales para reubicarlos "en el contexto de un siglo mucho más heterogéneo y desconocido de lo que hasta ahora hemos pensado".[41]

Muchas de las sugerencias de Annino han sido retomadas y el voto en el siglo XIX no parece ser ya tan desconocido. Pero queda pendiente ese reclamo de estudio comparativo sistemático, en el que el mundo hispánico puede pensarse como un conjunto diferente del francés o anglosajón. Ahora bien, al abocarse a la tarea de definir las variables de esa comparación, la explosión de los estudios de caso a escala local revela la dificultad de pensar en una unidad hispánica capaz de englobar los distintos vínculos regionales que en las prácticas electorales exhiben los cuerpos territoriales y los actores que los habitaron. El rápido tratamiento del tema desarrollado en esta conferencia a escala rioplatense y bonaerense muestra notables diferencias y contrastes con otros casos hispánicos como asimismo entre los propios casos analizados. En este sentido, si "la hegemonía de lo local en la práctica del sufragio y de la representación en todo el mundo hispánico", como afirmaba Annino, es un punto de partida, queda por definir las variaciones de ese "local" y de su peso en la construcción de las comunidades políticas nacidas de las independencias y de las lógicas representativas en las que se fundaron.

El desafío de superar la dispersión historiográfica de los estudios sobre prácticas electorales en el siglo XIX es, por supuesto, el mismo que

[40] Antonio Annino, "El voto y el siglo XIX desconocido", *Foro IberoIdeas*, 2004, <http://foroiberoideas.cervantesvirtual.com/foro/data/4864.pdf>. [Consulta: 22 de mayo de 2014.]

[41] *Ibid.*

enfrentan todos los campos de nuestra disciplina. La profesionalización, como sabemos, tiene sus beneficios, pero también sus costos. Los diálogos se tornan a veces difíciles por el ensimismamiento en el que viven y coexisten distintas redes académicas, y se complican aún más cuando los eventos que nos reúnen están más dedicados a exhibir resultados que a discutir los caminos de las investigaciones. Celebro, en este sentido, la dinámica de este coloquio destinado a desnudar los caminos y sus dificultades. Creo que la tarea pendiente de inscribir los resultados en horizontes más amplios sólo puede ser colectiva, y tal vez una manera de comenzar a trabajar en ella es volver a debatir las grandes preguntas. No para coincidir en las respuestas, sino para crear un zócalo común de preocupaciones que habiliten a pensar en las apuestas intelectuales que subtienden a nuestra labor historiográfica.

BIBLIOGRAFÍA

Agüero, Alejandro, "La extinción del Cabildo en la república de Córdoba, 1815-1824", *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina "Dr. Emilio Ravignani"*, núm. 37, 2012, pp. 43-84.

Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones y del espacio político nacional en Iberoamérica en el siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1995.

Arendt, Hannah, *¿Qué es la política?*, Buenos Aires, Paidós, 2005.

Chiaramonte, José Carlos, *Mercaderes del litoral. Economía y sociedad en la provincia de Corrientes, primera mitad del siglo XIX*, Buenos Aires, FCE, 1991.

_____, "El federalismo argentino en la primera mitad del siglo XIX" en Marcello Carmagnani (dir.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, Fideicomiso Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1993, pp. 81-132.

_____, *Ciudades, provincias, estados: orígenes de la nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, Ariel, 1997, t. 1 (Biblioteca del Pensamiento Argentino).

Fradkin, Raúl, "¿Qué tuvo de revolucionaria la revolución de independencia?", *Nuevo Topo*, núm. 5, 2008, pp. 15-43.

_____, "Población y sociedad" en Jorge Gelman (dir.), *Argentina. Crisis imperial e independencia*, Madrid, Fundación MAPFRE/Santillana, 2010, t. 1, pp. 193-243 (América Latina en la Historia Contemporánea).

Galimberti, Vicente Agustín, "La unanimidad en debate. Los procesos electorales en la campaña de Buenos Aires entre 1815 y 1828", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, núm. 37, 2012, pp. 85-114.

Garavaglia, Juan Carlos, "Elecciones y luchas políticas en los pueblos de la campaña de Buenos Aires: San Antonio de Areco (1813-1844)", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, núm. 27, 2005, pp. 49-74.

Gueniffey, Patrice, *La revolución francesa y las elecciones. Democracia y representación a fines del siglo XVIII*, México, IFE/FCE, 2001.

Guerra, François Xavier, "Liminar a la edición en español" en Patrice Guenniffey, *La revolución francesa y las elecciones*, México, IFE/FCE, 2001, pp. 7-10.

Lanteri, Sol, "¿Una frontera bárbara y sin instituciones? Elecciones y clientelismo en la formación del Estado provincial durante el gobierno de Rosas", *Prohistoria*, año XII, núm. 12, 2008, Rosario, pp. 15-40.

_____, *Un vecindario federal. La construcción del orden rosista en la frontera sur de Buenos Aires (Azul y Tapalqué)*, Córdoba, Centro de Estudios Históricos "Profesor Carlos Segreti", 2011.

Lanteri, Sol y Daniel Santilli, "Consagrando a los ciudadanos. Procesos electorales comparados en la campaña de Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX", *Revista de Indias*, vol. LXX, núm. 249, 2010, pp. 551-582.

Mallon, Florencia, *Campesino y nación. La construcción de México y Perú poscoloniales*. México, Historias, 2003.

Marchioni, Marcelo, "Política y sociedad en Salta y el noroeste argentino (1780-1850)", tesis doctoral, Universidad Nacional de Salta, 2013.

Morgan, Edmund, *Inventing the People. The Rise of Popular Sovereignty in England and America*, Nueva York/Londres, Norton and Company, 1989.

O'Gorman, Frank, *Voters, Patrons, and Parties. The Unreformed Electoral System of Hanoverian England, 1734-1832*, Oxford, Clarendon Press, 1989.

Roldán, Darío, "La cuestión de la representación en el origen de la política moderna. Una perspectiva comparada (1770-1830)" en Hilda Sabato y Alberto Lettieri (comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Buenos Aires, FCE, 2003, pp. 25-44.

Romano, Silvia, *Economía, sociedad y poder en Córdoba. Primera mitad del siglo XIX*, Córdoba, Ferreyra, 2002.

_____, "Instituciones coloniales en contextos republicanos: los jueces de la campaña cordobesa en las primeras décadas del siglo XIX y la construcción del estado provincial autónomo" en Fabián Herrero (comp.), *Revolución. Política e ideas en el Río de la Plata durante la década de 1810*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2004, pp. 167-200.

Rosanvallon, Pierre, *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universal en France*, París, Gallimard, 1992.

_____, *El modelo político francés. La sociedad civil contra el jacobinismo, de 1789 hasta nuestros días*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2007.

_____, *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Buenos Aires, Manatial, 2009.

Sabato, Hilda, "Ciudadanía, participación política y la formación de la esfera pública en Buenos Aires, 1850-1880", *Entrepasados*, año IV, núm. 6, 1994, pp. 65-89.

_____, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

_____, "Los desafíos de la república. Notas sobre la política en la Argentina poscaseros", *Estudios Sociales*, núm. 46, 2014, pp. 77-117.

Sabato, Hilda y Ema Cibotti, "Hacer política en Buenos Aires: los italianos en la escena pública porteña 1860-1880", *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, núm. 2, primer semestre de 1990, pp. 7-46.

Sabato, Hilda y Elías Palti, "¿Quién votaba en Buenos Aires? Práctica y teoría del sufragio, 1850-1880", *Desarrollo Económico*, núm. 119, 1990, pp. 395-424.

Sabato, Hilda, Marcela Ternavasio, Luciano De Privitellio y Ana Virginia Persello, *Historia de las elecciones en la Argentina, 1805-2011*, Buenos Aires, El Ateneo, 2011.

Santilli, Daniel, "El unanimismo en la campaña. Las actividades políticas en la zona rural de Buenos Aires entre Rivadavia y Rosas. Quilmes, 1821-1839", *Prohistoria*, año XII, núm. 12, 2008, Rosario, pp. 41-67.

Tedeschi, Sonia, "Política e instituciones en el Río de la Plata. El caso de Santa Fe entre 1819 y 1838", tesis de maestría en Historia Latinoamericana, Universidad Internacional de Andalucía, 2003.

_____, "Poder político, institucionalización y conflictividad en el Río de la Plata. Entre Ríos, 1820-1840", avances de tesis doctoral en curso, Universidad Pablo de Olavide, Sevilla, 2014.

Ternavasio, Marcela, "La supresión del Cabildo de Buenos Aires, ¿crónica de una muerte anunciada?", *Boletín del Instituto de Historia Americana y Argentina "Dr. Emilio Ravignani"*, núm. 21, 2000, pp. 33-73.

_____, *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

Tío Vallejo, Gabriela, *Antiguo régimen y liberalismo. Tucumán, 1770-1830*, Tucumán, UNT, 2001.

ARTICULACIÓN DE LEYES Y PRÁCTICAS ELECTORALES EN ARGENTINA, 1860-1872

María José Navajas

El papel clave de las elecciones en la constitución y funcionamiento de las comunidades políticas surgidas a partir de la crisis del imperio español forma parte de un consenso entre los historiadores que se dedican a estudiar la política decimonónica y es un tema que ha configurado un campo de estudio sumamente prolífico.[1] Un aspecto clave de las investigaciones actuales es el abordaje de los diversos aspectos de la experiencia electoral y el análisis de los mismos mediante las coordenadas simbólicas de los propios actores. A través de esos enfoques se han desarticulado aquellas lecturas anacrónicas que buscaban en el liberalismo del siglo XIX los antecedentes "imperfectos" de las democracias representativas de la primera posguerra. En esas lecturas, las elecciones se describían como prácticas corruptas, controladas férreamente por las autoridades que sólo permitían la participación de grupos muy reducidos de personas. De allí se deducía que era un tema que no ameritaba análisis específicos, excepto en los casos puntuales donde una elección se convertía en el motivo de un levantamiento armado.

Las exploraciones más recientes en la historiografía argentina problematizan esa imagen de los comicios y revelan un escenario diverso, pero sobre todo vigoroso, en torno a la jornada electoral. Hasta ahora contamos con un conjunto variado de estudios sobre las prácticas electorales y

[1] No es posible mencionar todos los trabajos que se realizaron en las últimas décadas en América Latina, pero es fundamental señalar dos obras colectivas y pioneras: Annino, *Historia*, 1995, y Posada, *Elections*, 1996.

el universo de procedimientos y actores que las mismas involucraban.[2] Sin embargo, una porción importante de esas prácticas continúan percibiéndose como acciones fraudulentas y caracterizadas por la manipulación de las dirigencias y no se indaga demasiado acerca de su funcionamiento y su gravitación dentro de la dinámica política de la república representativa. En un artículo reciente, Hilda Sabato señala esa cuestión como parte de una agenda de discusiones pendientes. La autora advierte que tanto el término "fraude" como la expresión "gobierno elector" –propios de los discursos de la época– conservan su vigencia para caracterizar la vida electoral y se aplican en escenarios muy diversos.[3]

La noción "gobierno elector" es uno de los ejes de la interpretación que propuso hace tiempo Natalio Botana para describir el funcionamiento del régimen establecido a partir de 1880 y que, entre impugnaciones y turbulencias, habría de pervivir hasta la reforma de 1912. El concepto enfatiza la capacidad de control de los gobiernos sobre los procesos electorales y la eliminación de la competencia.[4] Su aplicación sin matices y a periodos previos supone una serie de problemas para comprender la dinámica electoral y sus alternativas. En primer lugar, porque resulta claro que los comicios estuvieron bastante lejos de ser escenarios controlados férreamente por el gobierno en turno, y esto le confería una dosis significativa de imprevisibilidad a la elección. En segundo lugar, porque si bien las autoridades intervenían en el desarrollo de las distintas instancias electorales, esa intervención no siempre resultaba exitosa ni era sinónimo de resultado amañado. Finalmente, y este quizá sea el punto más importante, porque la expresión "gobierno elector" prefigura una representación unitaria del gobierno que distorsiona el efectivo y complejo funcionamiento de una elección y soslaya la

[2] Para el caso argentino, un trabajo fundamental para la etapa inaugurada por la sanción de la Constitución nacional es el de Sabato, *Política*, 1998, que analiza las elecciones y la vida política en la ciudad de Buenos Aires. Luego se han llevado a cabo investigaciones referidas a otros espacios regionales, principalmente urbanos, que han aportado imágenes variadas y muy ricas para el tema que nos ocupa. Por ejemplo, para Santa Fe, Bonaudo "Representantes", 1999, pp. 270-294; para Mendoza, Bragoni, "Avatares", 2003, pp. 205-222; para Tucumán, Navajas, "Prácticas", 2003, pp. 227-263, y para Córdoba, Pavoni, "Derecho", 2005.

[3] Sabato, "Desafíos", 2014, p. 87.

[4] Se trataba, según lo explica Natalio Botana, de establecer un gobierno efectivo y para ello el control electoral resultaba clave. En consecuencia: "Habrá siempre electores, poder electoral, elecciones y control, pero los electores serán los gobernantes y no los gobernados, el poder electoral residirá en los recursos coercitivos o económicos de los gobiernos y no en el soberano que lo delega de abajo hacia arriba, las elecciones consistirán en la designación del sucesor por el funcionario saliente y el control lo ejercerá el gobernante sobre los gobernados antes que el ciudadano sobre el magistrado." Botana, *Orden*, 1998, p. 69.

multiplicidad de sujetos que participaban e influían en el curso de la misma. El desarrollo de la jornada electoral era un hecho esencialmente local y, así como el gobierno nacional dependía de la fidelidad de los gobiernos provinciales, estos estaban sujetos a la lealtad de las autoridades de cada circunscripción (jueces de paz, jefes políticos, comisarios, comandantes, etcétera).[5]

Por su parte, el término "fraude" suele aplicarse a una pluralidad de recursos y estrategias que no siempre estaban explícitamente vedados por la ley y que, en gran medida, resultaban legitimados por la práctica. Durante largos años, las leyes sólo definieron de manera muy laxa lo que no se podía hacer y, si bien procuraron establecer con cierta precisión unos cuantos momentos relativos a la elección, otros quedaron librados a los usos y costumbres y al propio juicio de los actores.[6] De todas formas, hay que atender al desarrollo de la legislación electoral y a los debates que en cada caso se suscitaron. Allí puede advertirse que las dirigencias cuestionaron varios aspectos del ejercicio del voto que consideraban verdaderos "abusos" y, en consecuencia, impulsaron modificaciones de la normativa para evitar, corregir o sancionar aquellas prácticas que se consideraban inaceptables. En las páginas que siguen, la propuesta es abordar tres escenarios del voto: el escenario de la normativa y sus modificaciones; el de la práctica electoral y sus particularidades a través de informes y protestas elaborados en algunas provincias, y el escenario de la consagración de los representantes a partir del procedimiento de aprobación de los diplomas de los diputados electos. La consideración de esos tres momentos pretende articular normas y prácticas y dar cuenta de las polémicas que involucró el funcionamiento del gobierno representativo durante la primera década de existencia de la República Argentina.[7] En el marco de esas polémicas podrá ponderarse la relevancia de las prácticas consideradas fraudulentas o ilegítimas y las distintas apreciaciones de las estrategias de reclutamiento y movilización de los votantes. También podrá advertirse la incidencia de distintos problemas para

[5] Sobre las implicaciones de la dimensión local de los comicios, véase Annino, "Voto", 2004.

[6] *Ibid.*, p. 49.

[7] Aunque la Constitución nacional fue sancionada en 1853, la efectiva incorporación de la provincia de Buenos Aires al incipiente Estado-nación sólo se resolvió entre 1860 y 1861, por lo cual tomamos esta última fecha como punto de partida para el análisis de las elecciones. Sin embargo, en el apartado referido a la legislación se mencionan las leyes que se elaboraron previamente (en 1857 y 1859) porque fueron las que regularon los primeros comicios hasta la sanción de una nueva normativa en 1863. Por otra parte es conveniente aclarar que este trabajo forma parte de un proyecto de investigación más ambicioso que se propone revisar un periodo de 30 años (1860-1890) y abarcar, además de las colecciones de documentación arriba mencionadas, los expedientes judiciales que se iniciaron por denuncias electorales.

la efectiva realización de los comicios y la forma en que fueron resueltos. El análisis de la actuación de la Cámara de Diputados como "juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros" (artículo 56 de la Constitución nacional) permitirá profundizar en el tema de la elaboración del derecho electoral y los dilemas que ese proceso involucró.[8] Por último, cabe mencionar que los casos aquí presentados representan regiones de la Argentina que no han merecido estudios puntuales sobre las prácticas electorales, por lo cual se espera contribuir a un conocimiento más completo del tema a partir de la inclusión de contextos provinciales inexplorados.

LAS NORMAS

Los constituyentes de 1853 habían establecido algunas pautas generales sobre el sistema representativo, pero no brindaron mayores precisiones acerca del régimen electoral. Así, la Constitución sólo expresó con claridad que los diputados debían elegirse de manera directa y que los senadores, el presidente y el vicepresidente se designarían en elecciones indirectas a través de un colegio electoral. Cuatro años más tarde, el Congreso sancionó dos leyes que fijaron el marco regulatorio para los comicios de diputados y electores nacionales, mientras que cada provincia conservó la potestad de dictar su propia legislación para la elección de las autoridades locales. Entre 1857 y 1866, los escuetos reglamentos electorales que habían regido durante la primera mitad del siglo XIX fueron reemplazados por leyes más extensas, precisas y minuciosas en las que se estipulaban los requisitos del voto activo y pasivo y se pautaban los procedimientos que debían cumplirse para la validez de los comicios.[9]

En la primera ley sancionada se establecieron las secciones electorales sobre la base de las jurisdicciones parroquiales de cada provincia y se definió el procedimiento para la elaboración de los padrones de votantes mediante la inscripción voluntaria. La determinación sobre las secciones electorales suponía una ratificación de la territorialidad de las comunida-

[8] Es importante advertir que los jueces federales también participaron de ese proceso ya que tenían competencia en la resolución de los delitos electorales. Por ahora no hemos avanzado en ese ámbito, pero se incluyen algunas referencias de esa participación en el último apartado del trabajo.

[9] En 1873 se sancionó una nueva ley que introdujo algunas modificaciones importantes, pero no la incorporamos al análisis porque excede el recorte temporal del artículo. Sobre esa reforma, véanse Navajas, "Controversias", 2014, y Bonaudo, "Argentinos", 2010.

des existentes y una reafirmación de sus vínculos de sociabilidad.[10] Por otra parte, el procedimiento para la inscripción de aquellos habilitados para votar implicaba que la movilización electoral debía activarse unos meses antes de la fecha estipulada para los comicios. Una vez al año, durante los meses de octubre y noviembre, los ciudadanos debían acercarse a los puntos de inscripción establecidos. Allí una junta formada por las autoridades locales (municipalidad, jueces, jefe de policía o párroco, junto con vecinos) formaba la lista de los habilitados para votar y entregaba a cada quien una boleta como constancia de su inscripción. Los reclamos por errores u omisiones podían realizarse ante la misma junta y apelarse ante el juez nacional. De esa manera se conformaba el "Registro Cívico", según los términos de la época.

En lo que respecta a la jornada electoral, se estableció cómo debía cumplirse la conformación de las mesas que se ocupaban de recibir los votos y realizar el escrutinio. Ese era el acto que daba inicio formal a la votación que habría de verificarse dentro del horario fijado y durante tres días consecutivos. La ley también precisaba que el voto debía ser público y enunciarse "a viva voz". En la última sección, se determinaba cuáles eran las situaciones y los comportamientos vedados. Puntualmente se prohibían los armamentos de tropa "o cualquier otra ostentación de fuerza armada" y la citación de milicias durante los días de la elección.

De manera simultánea se promulgó la ley de ciudadanía que otorgaba el derecho a voto a los varones mayores de 21 años, excluyendo solamente a los dementes, sordomudos, a los eclesiásticos regulares y a los condenados.[11] Esa amplitud del derecho a voto, conjugada con la elección directa de los diputados, convierte a la República Argentina en un caso bastante particular. Si bien muchos Estados hispanoamericanos adoptaron criterios semejantes para definir la ciudadanía política, evitaron los procedimientos directos en la elección de los representantes.[12]

[10] Al respecto, Guerra ha señalado: "[…] haber escogido para las elecciones primarias el marco parroquial equivale a privilegiar la continuidad sobre la ruptura. La parroquia era, en efecto, la célula básica de la sociabilidad tradicional: una comunidad muy fuerte unida por estrechos vínculos de parentesco y vecindad […], de prácticas religiosas y solidaridad material". Guerra, "Soberano", 1999, p. 51.

[11] La ley electoral se promulgó el 16 de septiembre de 1857 y la ley de ciudadanía tres días después. Allí se estipulaban también los casos en los cuales quedaba suspendido el ejercicio de la soberanía: los enjuiciados por causa criminal y los inhábiles mentales. *Anales*, 1954, pp. 155-161.

[12] Por ejemplo, en el caso de México, la Constitución de 1857 eliminó el segundo grado en el procedimiento de elección de los diputados y adoptó un sistema indirecto simple, es decir, de un solo grado. Carmagnani y Hernández, "Ciudadanía", 1999.

La reforma de 1859 suprimió la instancia del registro previo, pero este fue restablecido por la Ley de 1863, que introdujo varias modificaciones. Por una parte, restringió la duración de los comicios a un solo día y, por otra, estableció cambios en los requisitos para acceder al voto. En primer lugar rebajó la edad mínima: los 21 años establecidos en 1857 se redujeron a 18 (edad que podía reducirse aún más si el sujeto estaba enrolado en la guardia nacional). En segundo lugar excluyó del derecho a voto a los soldados, cabos y sargentos de tropa de línea y a "los que debiendo estar enrolados en la guardia nacional con arreglo a la ley, no lo estuviesen".[13] Finalmente exigió que, al momento de votar, se exhibiese la constancia de inscripción. De no cumplirse ese requisito, las autoridades de la mesa electoral debían rechazar ese sufragio.

Un aspecto importante de las leyes electorales fue el tema de los procedimientos para realizar el escrutinio, la confección de las actas respectivas y su remisión a las distintas autoridades. De acuerdo con lo establecido en las distintas normas, la mayor parte de la documentación quedaba bajo la tutela de las autoridades provinciales, y solamente debía remitirse a la Cámara de Diputados una copia del acta del escrutinio general realizado por la legislatura respectiva. La única excepción a dicha disposición se planteaba en los casos en que hubiese protestas de los ciudadanos o que la legislatura estimase conveniente la elaboración de un informe. En esos casos, la copia del acta debía acompañarse de la documentación adicional correspondiente (protestas y/o informes). En 1866 se introdujo una nueva cláusula que expresaba una voluntad de mayor fiscalización por parte de la asamblea nacional. A partir de entonces, además del acta del escrutinio, debía enviarse una de las copias del registro cívico a la Cámara de Diputados y se designaba como responsable del trámite al juez nacional de sección.

Como puede verse, en pocos años se realizaron varias modificaciones respecto de los procedimientos para la formación de los padrones, los requisitos para adquirir y ejercer el derecho al voto y la duración de la jornada electoral. Por otra parte, resulta claro que la ley concedió un papel fundamental a las autoridades locales en la ejecución de los comicios, desde la elaboración de los padrones de votantes hasta la verificación del escrutinio. Al igual que en otros ámbitos, el gobierno nacional no contaba con agentes propios y la normativa debió contemplar esas limitaciones. El único funcionario federal instalado en territorio provincial era el juez de sección, cuyas

[13] *Anales*, 1954, p. 420.

atribuciones fueron ampliadas por la ley de 1866. Sin embargo, como se verá en los apartados siguientes, la instrumentación de esa medida encontró ciertos obstáculos.

INFORMES Y PROTESTAS

Antes de abordar el análisis de los informes y protestas presentados ante la asamblea nacional, debemos señalar que las denuncias electorales se convirtieron en una herramienta importante dentro del abanico de recursos posibles para la disputa de los comicios.[14] Esa función resulta muy clara en los discursos de la prensa partidaria que habitualmente acusaba de "fraudes y abusos" a los eventuales adversarios. Durante los días posteriores a los comicios esa retórica solía intensificarse en aquellos periódicos del bando derrotado y, en ciertas ocasiones, la prédica contra "fraudes y abusos" fue la antesala de impugnaciones violentas y de levantamientos armados. Ese accionar de la prensa ha sido resaltado por la historiografía, pero se ha explorado de manera muy limitada la elaboración de las denuncias formales que fueron atendidas y debatidas en el seno de la Cámara de Diputados.

En este apartado se analiza un conjunto de informes y protestas conservados en el fondo Elecciones nacionales del Archivo General de la Nación (AGN). Se trata de un corpus documental que no se encuentra catalogado y que incluye material muy variado y disperso (listados de votantes habilitados, actas electorales, copias del escrutinio, informes de las legislaturas provinciales, protestas, etc.). Dadas estas características se tomó una muestra aleatoria para hacer un primer relevamiento de la documentación allí depositada. De esa muestra surgieron cinco expedientes fechados entre 1861 y 1872 que informan sobre diversas irregularidades y solicitan, en algunos casos, la nulidad de la elección. Los expedientes corresponden a diferentes puntos del país: dos son de la provincia de Salta, otro es de la ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, y los dos últimos son de las provincias de Catamarca y Jujuy. Uno de los expedientes provenientes de Salta y el de Jujuy son informes de las legislaturas provinciales que dan cuenta a la Cámara de Diputados sobre distintos inconvenientes que afectaron el desarrollo regular de los comicios. Los documentos provenientes de Rosario y Ca-

[14] Véase Posada, "Electoral", 2000, p. 615.

tamarca y el segundo expediente de Salta expresan las denuncias de grupos de ciudadanos por abusos cometidos y demandan la nulidad de la elección.

El 4 de febrero de 1861 la legislatura de Salta, invocando el artículo 26 de la Ley de elecciones, elaboró un informe detallando los "diversos accidentes acaecidos" durante el desarrollo de los comicios.[15] En primer lugar, se señalaba el incumplimiento de la fecha estipulada por la ley para la realización de la elección en dos distritos de la provincia. Esa circunstancia imprimía a las actas electorales "el sello de insanable nulidad" y las hacía "inadmisibles en el escrutinio general". Si bien el mismo informe explicaba que tal incumplimiento no afectaba el resultado general de la elección, advertía que se trataba de un "accidente" bastante frecuente y que podría llegar el caso en que esa situación tuviese una influencia decisiva en el escrutinio final. ¿Qué pasaría en ese caso? La normativa vigente delimitaba estrictamente las atribuciones de las legislaturas provinciales: el cuerpo debía practicar el recuento de todos los sufragios consignados en las actas pero tenía expresamente vedada la posibilidad de desecharlas, aunque encontrase cualquier defecto o irregularidad. Entonces, como bien reparaban los legisladores salteños, podía ocurrir que se otorgase el diploma de diputado a un individuo que, al momento de presentarse en la Cámara, sería rechazado como tal, "retardando a la vez de una manera indefinida la incorporación del que hubiese obtenido la mayoría legal". Para evitar una situación semejante se recomendaban dos opciones: ampliar las facultades acordadas a las legislaturas, facultándolas para que pudiesen pronunciarse sobre la nulidad de las actas defectuosas; o bien, suprimir por completo la función asignada como responsable del escrutinio general.

El caso anotado en el informe de la legislatura de Salta fue recurrente en los siguientes años y en varias ocasiones la Cámara de Diputados debió resolver dilemas semejantes, pero ese aspecto de la legislación no fue modificado. Las legislaturas provinciales continuaron con la tarea del escrutinio general, pero sus atribuciones no fueron ampliadas. El informe también se ocupaba de otro "accidente" que, a la vista de los legisladores, resultaba todavía más alarmante:

> En estas elecciones se ha hecho uso del cohecho desembozadamente, se ha empleado el dinero para obtener votos, se ha traficado con el ejercicio de

[15] Salta, 4 de febrero de 1861, en Archivo General de la Nación (en adelante AGN), sala X, 30-5-8, División Nacional 2313.

> un derecho sagrado de la soberanía popular aun en presencia de las mesas escrutadoras, quienes carecían de acción legal para impedir tan vergonzoso comercio que tiende a convertir a los comicios en mercado de la conciencia y en mostrador del mercader los bancos del Congreso nacional.[16]

La compra de votos, considerada un "abuso electoral", ya se había producido durante la elección anterior y la reiteración de esa estrategia suscitaba la preocupación de los legisladores. Sin embargo, como bien apuntaba el informe, la ley no otorgaba ningún medio para prevenir o extirpar tales prácticas que se consideraban nocivas porque "desmoralizaban" a los electores y "degradaban" el ejercicio de los derechos del ciudadano porque incitaban a cometer actos ilegales, como votar dos y tres veces para obtener una paga mayor.[17] En el análisis de esta práctica se entremezclaban cuestiones que remitían al marco legal y otras que concernían a la moral, los legisladores lo explicaban en estos términos: "la lei espresamente no lo prohíbe, pero la conciencia lo reprueba, y es seguro que no puede hallarse autorizado de una manera legítima por la legalidad. Pero la lei electoral vigente […] no contiene prohivición ni disposición alguna al respecto."[18]

El tema de la compra de votos no fue incluido en ninguna de las reformas legislativas que se realizaron en los años subsiguientes, ni siquiera en la reforma de 1873 que introdujo modificaciones sustantivas en los procedimientos electorales y estipuló con mayor precisión las conductas ilícitas.[19] En definitiva, la práctica del "cohecho" no parece haber sido una cuestión que despertara demasiado interés o preocupación entre los legisladores, y si bien podía ser moralmente condenada, no habría de establecerse ninguna restricción formal para corregirla. De esa manera quedó abierto un espacio para la negociación y cooptación de votantes que se empleó con bastante asiduidad.

El informe de la legislatura de Jujuy, fechado el 1 de febrero de 1872, anotaba inconvenientes de otro tipo que también afectaban el desarrollo

[16] *Ibid.*

[17] La posibilidad de votar en diferentes mesas fue más amplia mientras estuvo en vigencia el artículo que establecía una duración de tres días para los comicios, ya que permitía a los votantes trasladarse a otros distritos.

[18] Salta, 4 de febrero de 1861, en AGN, sala X, 30-5-8, División Nacional 2313.

[19] Precisamente, en el proyecto de ese año se propuso el voto secreto bajo el argumento de que así podría evitarse la compra de votos. Sin embargo, la mayoría de los diputados rechazó la modificación. En ese contexto, uno de los opositores a la reforma planteó que el voto venal estaba lejos de ser una práctica nociva, por el contrario, "nadie compra lo que nada vale, y es precisamente lo que yo quiero, que los poderosos tengan intereses en comprarnos", Sesión de la Cámara de Diputados del 4 de agosto de 1873, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1874, p. 654.

regular de los comicios. Por una parte, se consideraba inválida una de las actas "porque el Juez de paz para abrir la asamblea primaria se había acompañado de vecinos elejidos [*sic*] por sí en lugar de llamar a los sorteados por la legislatura". Por otra parte, se explicaba que otra de las actas presentaba omisiones en las firmas registradas. La evaluación por parte de la Cámara de Diputados concluyó que los "defectos" que exhibían las actas eran "puramente de forma" y que de ninguna manera podían "calificarse de vicios suficientes para anularla". Agregaba, además, otro argumento para validar la elección: en tanto no se había registrado ninguna protesta contraria y el ciudadano electo como diputado había conseguido una gran cantidad de sufragios –poco más de 1 500 contra 60, obtenidos por el segundo– resultaba evidente que la "opinión pública" se había manifestado a favor del mismo.[20]

¿Qué escenario expresan las protestas elevadas a la Cámara y cómo fueron procesadas? El expediente proveniente de Salta se originó en una protesta presentada por varias decenas de ciudadanos ante el gobernador para denunciar la conducta de un jefe militar durante los comicios de 1866. De acuerdo con lo expresado allí, el jefe militar, al frente de un grupo de hombres armados, se había dedicado durante varios días a amenazar e intimidar a quienes se oponían a su candidato. La demanda se planteó en los siguientes términos:

> Los avajo [*sic*] firmados, ciudadanos de la Provincia, en uso del derecho que la ley y los principios constitucionales nos acuerdan, en uso del sagrado derecho del libre sufragio, en que están basados nuestras instituciones republicanas, venimos ante V.E., encargado de hacer efectivas esas instituciones, y vigilar [*sic*] porque las garantías y los derechos del ciudadano no sean una mentira engañadora, a protestar de la manera más solemne contra los escandalosos abusos cometidos hoy por las autoridades militares contra la libertad del sufragio, y contra las personas de los ciudadanos que no han tenido otro delito que disponerse a dar su boto [*sic*] libremente.[21]

La conducta intimidatoria de un jefe militar y el ejercicio de acciones violentas es quizá uno de los hechos que con mayor frecuencia se denunciaban en la prensa. Por esa razón no representa un dato llamativo del caso en cuestión. Hay otros aspectos del mismo que resultan de mayor interés para

[20] Jujuy, 1 de febrero de 1872, en AGN, sala X, 30-6-4, División Nacional 2317.
[21] Salta, 1 de enero de 1866, en AGN, sala X, 30-5-8, División Nacional 2313.

nuestro análisis, como el que sea la figura del gobernador el primer destinatario de la protesta, cuando la autoridad competente era la legislatura. El error fue corregido rápidamente con la elaboración de un segundo escrito y permite anotar otros datos significativos. De un texto al otro se advierte una elaboración más prolija y la incorporación de un argumento ausente en la primera formulación: la ley. La protesta presentada al gobernador no se había formulado en relación con la normativa electoral, sino apelando a la retórica de los derechos del ciudadano. Pero la incorporación del texto legislativo, que expresa la disponibilidad de un capital cultural más amplio, también muestra un detalle interesante: la normativa invocada en la protesta era la Ley de 1859; es decir, una ley que había sido derogada tres años antes. Las dos formulaciones dan cuenta de las coordenadas simbólicas y de los recursos intelectuales de los sujetos involucrados. En este sentido, si bien es evidente la presencia y circulación de un lenguaje republicano que daba sustento a la práctica electoral, también son palpables las limitaciones para el acceso a la normativa producida por el Congreso nacional.

Ahora bien, como se apuntó previamente, el primer destinatario de la protesta fue el gobernador quien, además de remitirla a la legislatura, resolvió iniciar una investigación por su cuenta y solicitó a los jueces de paz, a los presidentes de las mesas electorales y al intendente de policía un informe sobre los hechos denunciados. Las respuestas brindadas desmentían por completo los términos de la protesta y explicaban que sólo se había destinado una pequeña fuerza de catorce hombres para preservar el orden durante la jornada. El intendente de policía mencionaba un episodio de violencia menor entre partidarios de los dos candidatos que habían competido en los comicios. También aseveraba que la denuncia contra el jefe militar era una "maligna falsedad" ya que él mismo le había ordenado que permaneciera acuartelado junto con sus hombres hasta que "concluyesen las elecciones y la eferbesencia [*sic*] popular". El funcionario agregaba que los autores de la protesta habían sufrido un "desaliento profundo", porque luego de reunir a gente en diferentes puntos de la ciudad, "para brindarles licores y [h]elados", una parte considerable había entregado su voto a otro candidato.[22]

El envío de la documentación electoral a la Cámara de Diputados incluyó los informes recabados por el mandatario provincial y dos notas, una suscrita por el gobernador y otra por el presidente de la legislatura. En esta última se expresaba la opinión del cuerpo sobre la denuncia formula-

[22] Salta, s. f., en AGN, sala X, 30-5-8, División Nacional 2313.

da contra el jefe militar, los términos eran concluyentes: "los conceptos y fundamentos" en los que se sustentaba la protesta estaban "destituidos de verdad".[23] La nota del gobernador agregaba información importante acerca del proceso electoral y ofrecía las explicaciones del caso: los comicios se habían realizado sin cumplir con el requisito legal de inscripción en el registro cívico. Esa circunstancia, antes que la denuncia contra el jefe militar, resultó determinante para la anulación de las elecciones por parte de la Cámara de Diputados. A pesar de esto, interesa detenerse sobre los argumentos del gobernador, sobre todo porque anticipan un criterio que también estará presente en el debate parlamentario. El mandatario provincial comenzaba por señalar que durante el periodo estipulado por la ley para efectuar la inscripción de los votantes, "el país" se hallaba bajo "circunstancias ecepcionales" por el reclutamiento de los contingentes que debían incorporarse al ejército nacional en el frente de guerra contra Paraguay.[24] Aunque una parte de las fuerzas se había movilizado semanas antes de la fecha de inicio de la inscripción, fue necesario completar el contingente solicitado por el gobierno nacional durante el mes de octubre, es decir, en el mismo periodo fijado para la inscripción en el registro cívico:

> Coincidiendo pues la época de la inscripción en el Registro Cívico, acto voluntario, con la inscripción o enrolamiento militar que no lo es del todo; resultaba necesariamente que los ciudadanos de la Campaña y muchos de la ciudad rehusaban concurrir a aquel acto espontáneamente por no verse en el caso de ser sujetados a este último.
>
> Conociendo esto el gobierno, como lo conocerá cualquiera que tenga nociones de lo que son aun nuestras masas, fue que jusgó [*sic*] más conveniente suspender por entonces la apertura del registro cívico.

El razonamiento del gobernador resulta bastante consistente si atendemos a las imágenes conocidas de resistencia al reclutamiento militar. Una convocatoria a inscripción en un contexto de guerra seguramente estaba destinada al fracaso y, en tales circunstancias, el registro cívico podía operar como una "traba" a la expresión del "libre sufragio del mayor número

[23] Salta, 28 de febrero de 1866, en AGN, sala X, 30-5-8, División Nacional 2313.

[24] El 9 de mayo la República Argentina le había declarado la guerra a Paraguay, dando inicio a un prolongado enfrentamiento que tendría una gravitación decisiva en la política interna del país. Para cumplir con las órdenes del gobierno federal, cada una de las provincias debió alistar un contingente de milicianos que se incorporaría a las filas del ejército nacional.

de ciudadanos". En otras provincias, según apuntaba el mandatario salteño, las autoridades sí habían cumplido con el requisito de la inscripción, pero a través del enrolamiento militar. Esa decisión había dejado las boletas que habilitaban el voto de los ciudadanos en manos de los jefes militares, de ese modo la ley se había salvado en su forma pero no en su espíritu. En definitiva, para el gobernador, ambas opciones –apertura ordinaria del registro cívico o inscripción forzada a través del enrolamiento– resultaban inaceptables bajo el mismo argumento: asegurar la libertad de sufragio.[25] Aquí se expresaba la tensión entre el imperativo de la amplitud del derecho al voto y el imperativo del cumplimiento estricto de los procedimientos para garantizar la verdad del sufragio.

La protesta elaborada por 32 vecinos de la ciudad de Rosario unos años más tarde también invocaba el principio de la libertad electoral. En este caso, la denuncia apuntaba contra el jefe de policía, quien era uno de los candidatos para el cargo de diputado y había obtenido la mayoría de sufragios. Según informaban los denunciantes, ya desde el momento de la inscripción se habían empleado métodos coercitivos para movilizar adeptos e impedir el registro de los opositores: "La inscripción en el registro cívico para la elección fue hecha bajo la presión de la fuerza pública y de las prisiones arbitrarias e inconstitucionales", "las compañías de guardia nacional de campaña con sus oficiales y gefes a la cabeza" concurrieron armados a la mesa de inscripción.[26] El principal argumento esgrimido en la protesta era el de la cantidad de votos registrados en la elección: "El departamento del Rosario tiene cerca de 45 000 habitantes y sólo han concurrido a las mesas doscientos y tantos". Y esos doscientos y tantos eran "todos empleados a sueldo de la gefatura y del gobierno provincial". También se denunciaba que el gobernador propietario había solicitado licencia en su cargo para instalarse junto con las autoridades de la mesa y así poder supervisar el desarrollo de los comicios.[27]

[25] "Estas son las consideraciones que han obstado a que la elección practicada en esta Provincia valla revestida con todo el prestijio de las fórmulas de la ley, sin que por otra parte le haya faltado en el fondo toda la garantía de libertad que requiere un acto de tan alta importancia en la soberanía popular", el gobernador Cleto Aguirre al presidente de la Cámara de Diputados, Salta, 2 de abril de 1866, en AGN, sala X, 30-5-8, División Nacional 2313.

[26] Rosario, s. f., en AGN, Sala X 30-6-4, División Nacional 2317.

[27] Por otra parte, se mencionaba una cuestión que afectaba al procedimiento estipulado para el escrutinio general. Según los denunciantes, si bien se habían observado las formalidades del caso, el procedimiento no podía reputarse legal porque el quórum de la asamblea se había alcanzado con un legislador que estaba imposibilitado de asumir el cargo por ser empleado a sueldo del poder ejecutivo.

La denuncia fue considerada por la comisión de poderes de la Cámara de Diputados, pero se declaró inválida por varias razones:

> primera, porque en contravención a la ley nacional, ha venido directamente a la Cámara, en vez de ser enviada por la Legislatura, segunda, porque fijando la misma ley el término de 15 días para ser enviada, esta ha venido a los seis meses; tercero, porque la protesta es firmada por quien no puede hacerlo, porque de los 32 firmantes, solo hay uno inscripto en el registro civil. Y finalmente, porque pienso que en ningún caso esta protesta puede invalidar la elección porque se refiere a un solo distrito de la Provincia.[28]

La exposición no se ajustaba estrictamente al texto de la ley, los argumentos referidos a los firmantes y al plazo perentorio para el envío de las protestas no estaban contemplados en la normativa vigente. Sin embargo, ninguno de los diputados presentes discrepó con el dictamen. En definitiva, el último punto del informe resultaba inobjetable: la nulidad de la elección en un solo distrito no invalidaba el resto de las actas y, por lo tanto, el diploma del diputado podía aprobarse sin mayores cuestionamientos.

La protesta elevada por vecinos de Catamarca en 1872 presenta varias características excepcionales. Lo primero que se destaca es la dimensión del expediente, su voluminoso tamaño corresponde con una diversidad realmente notable de la documentación, allí aparecen las protestas de nueve distritos, algunos ejemplares de periódicos locales, un informe de la mesa escrutadora de la capital provincial, una copia del acta de sesión de la legislatura, una presentación judicial ante el juez federal contra los autores de las protestas por el delito de calumnia y una carta particular en la que se exhorta a trabajar por una de las listas. El material es extraordinariamente rico y expresa un nivel de politización muy intenso que involucró a sectores muy amplios de la población local.[29] Esa politización quedó materializada en un gran despliegue de recursos para la movilización de los votantes. Una de las listas que disputaba las tres bancas para la Cámara de Diputados era promovida con el nombre de un prestigioso militar y ex gobernador, el general

[28] Sesión de la Cámara de Diputados del 1 de julio de 1870, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1875, p. 174.

[29] Los años previos a la elección habían sido bastante convulsionados en la provincia: entre 1862 y 1868 se había sucedido más de una decena de gobernadores en un contexto de sucesivos levantamientos armados. A mediados de 1868 asumió el gobierno Crisanto Gómez quien fue el primer gobernador en varios años en cumplir el periodo acordado por la Constitución y entregar el mando a su sucesor electo.

Octaviano Navarro, mientras que sus oponentes representaban a una de las familias más importantes del comercio local, los Molina, uno de cuyos miembros también había ocupado el cargo de gobernador. La prensa funcionó como una caja de resonancia de la disputa electoral y como un medio fundamental para la divulgación de las denuncias. Esa divulgación no quedó limitada al territorio catamarqueño, se extendió a las provincias vecinas y llegó incluso a la lejana ciudad de Buenos Aires.[30]

Los periódicos incluidos en el expediente brindan todo tipo de información sobre la campaña electoral y el desarrollo de los comicios. Uno de ellos, *Crónica Electoral*, se ocupaba únicamente de publicar reseñas y artículos relacionados con la elección y estaba claramente alineado con los candidatos promovidos por Navarro. El otro periódico, *La Voz del Pueblo*, ofrecía una variedad de noticias y sirvió de escenario para el debate entre los dos grupos.[31] El vigor de la campaña electoral puede percibirse muy fácilmente a través de esas páginas, no sólo en el tono de los discursos, sino también en la cantidad de estrategias empleadas para movilizar al electorado. Algunas semanas antes de la fecha de los comicios, se habían organizado clubes de artesanos y una escuela nocturna para los trabajadores manuales, también se realizaron varias fiestas y reuniones para conseguir adeptos.[32] Una herramienta diferente que permitía sumar sufragios consistía en la negociación de boletas del registro cívico, instrumento formal que acreditaba el derecho a votar. Según el periódico navarrista, los empleados de la casa Molina pagaban hasta 200 pesos a los sujetos que les prometían llevar peones y habían comprado cientos de boletas que finalmente resultaron falsas.[33] Al parecer, también se desti-

[30] La distancia que separa a la ciudad de San Fernando del Valle de Catamarca de Buenos Aires es de aproximadamente 1 000 kilómetros. Durante el periodo analizado, ese trayecto se recorría por caminos en mal estado mediante un sistema de mensajerías y postas.

[31] La intensidad del debate se convirtió en una preocupación a las pocas semanas de concluidos los comicios. Así lo manifestaba una nota enviada a la Comisión Directiva de la imprenta de *La Voz del Pueblo* en la que se le solicitaba "poner un dique al desborde de la prensa", y señalaba: "Si de tiempo atrás se hubiese puesto un dique al desborde de la prensa, las cuestiones políticas se habrían tratado con más moderación, la recrudescencia de los ánimos no habría subido de punto y la sociedad no se encontraría, como al presente, enteramente dividida." 7 de febrero de 1872, año V, núm. 414, en AGN, sala X, 30-6-4, División Nacional 2317.

[32] Sobre el papel de los clubes, véanse Navajas, "Clubes", 2009; González, "Clubes", 1999, y Sabato, *Política*, 1998.

[33] La práctica de la compra de votos fue duramente condenada por los navarristas, que declaraban que ellos jamás harían uso de esa estrategia: "no apelaremos jamás al recurso inmoral de buscar prosélitos por medio del dinero u ofrecimiento de posiciones oficiales; porque nosotros sólo queremos por colaboradores a hombres libres, que conociendo sus derechos y deberes, puedan tener conciencia de la causa a que sirven, y no aquellos que al aspecto del dinero son capaces de olvidar lo que se deben a sí mismos y a la patria, convirtiéndose en miserables instrumentos para servir a

nó dinero a la compra de armas –"revolvers, bayonetas, machetes y puñales flamantes"– aunque sólo se consignaron episodios puntuales de violencia.[34] Ese despliegue de recursos se articulaba con una retórica belicista:

> Con motivo de las elecciones de diputados nacionales y provinciales que tendrán lugar el 1° de enero, hemos sido provocados a la lucha por los Sres. Molinas que se han declarado nuestros más encarnizados enemigos.
>
> Los Sres. Molinas, al tremolar su bandera de combate, han dejado bien definidos sus propósitos de que se sienten animados, al adoptar por lema el grito que a cada momento profieren *de guerra sin tregua, exterminio y ruina de los Navarros y sus amigos.*
>
> Bien pues, nosotros hemos debido aceptar y aceptamos franca y lealmente el combate a que somos provocados, no en defensa de nuestras personas e intereses, sino en la de nuestros amigos amenazados y, más aun, en defensa de los intereses bien entendidos de nuestra provincia […]
>
> Después de lo que dejamos espresado, sólo nos resta pedir a nuestros amigos, además de su activa y decidida cooperación para los trabajos electorales, la mayor calma, prudencia y moderación durante la lucha, evitando a todo trance las violencias y desórdenes que no conducen a nada útil, y sí solo a producir una escitación profunda en los ánimos, que debemos empeñarnos desaparezca, muy especialmente después de pasada la lucha; para que los ciudadanos que de buena fe han combatido en uno u otro bando, queden hábiles para volver a la unión, y poder propender con el concurso de todos al afianzamiento de nuestras instituciones, y a fundar sobre sólidas bases el edificio del orden y prosperidad moral y material de nuestra patria.[35]

Se reproduce en extenso esta cita porque expresa con mucha claridad la intensidad de la coyuntura política, pero también el propósito de la dirigencia de mantener controlado el uso de la violencia. El propósito explícito era que, una vez concluida la etapa de los comicios, los sectores involucrados en la competencia pudiesen retornar armoniosamente a sus quehaceres y que se restableciera el orden alterado por la disputa electoral.[36]

los caprichos del amo que los ha comprado". *La Voz del Pueblo*, 13 de enero de 1872, año V, núm. 407, en AGN, sala X, 30-6-4, División Nacional 2317.

[34] "Sangre, sangre y sangre", *Crónica Electoral*, s. f., en AGN, sala X, 30-6-4, División Nacional 2317.

[35] "El falso apóstol", *La Voz del Pueblo*, 13 de enero de 1872, año V, núm. 407, en AGN, sala X, 30-6-4, División Nacional 2317.

[36] Sobre la violencia electoral, véase Sabato, *Política*, 1998, pp. 84-90.

Ahora bien, el despliegue de recursos no concluyó con el escrutinio, sino que, como bien lo demuestra el expediente, se sostuvo con notable esfuerzo durante varias semanas más. El principal indicio de esa labor son las protestas presentadas. Como ya se mencionó, nueve de los trece distritos que integraban la provincia elaboraron quejas por las circunstancias en las que se habían desarrollado las elecciones y reclamaron a la Cámara de Diputados la nulidad de la elección. Las acciones denunciadas son un muestrario bastante exacto de las prácticas que caracterizaban a los comicios: todos los distritos señalaron que se habían citado y movilizado contingentes de la guardia nacional o grupos de hombres armados para intimidar a los opositores y obstaculizar su llegada al lugar de votación; la mitad expuso que la mesa electoral se había ubicado en un lugar distinto al estipulado por la ley (en el interior de la iglesia parroquial, en una oficina que funcionaba como cárcel o en la casa de uno de los jueces, quien además era candidato a diputado) y que se realizaron diferentes maniobras para impedir o retrasar el voto de los opositores (se les rechazaba el sufragio o se demoraba su anotación con distintas excusas). En varias protestas se manifestaba que el horario de apertura y de cierre de los comicios no se había regido por las disposiciones legales, sino por el criterio de las autoridades para favorecer a los candidatos navarristas. En un par de parroquias se impugnó la formación de la mesa electoral por no ajustarse a lo estipulado en la normativa y se señaló el incumplimiento del requisito de exhibición del registro cívico. Los hechos denunciados no se limitaban al día de la jornada electoral, en cuatro protestas se describía la conducta de varios jefes militares que durante las semanas previas habían recorrido el distrito amenazando y coaccionando a sus habitantes para que diesen su voto por la lista de Navarro. Se les decía que "serían enrolados en los contingentes de reclutas destinados al servicio de las armas en las tropas de línea, todos los individuos que no votasen por las candidaturas del Jeneral Navarro".[37] Ese accionar había motivado un decreto del gobernador prohibiendo a los empleados civiles y militares que hicieran uso de su cargo para imponer candidaturas o impedir la libre emisión del voto, al tiempo que ordenaba a los jueces que publicaran esa disposición y le dieran la difusión necesaria, pero sólo se había cumplido muy deficientemente.

El conjunto de las protestas pone de manifiesto un conocimiento bastante ajustado de la legislación electoral, incluso en algunas se encuentran

[37] Protesta del distrito de Tinogasta, en AGN, sala X, 30-6-4, División Nacional 2317.

referencias precisas de los artículos de la ley vigente. Por otra parte, junto con las protestas particulares de cada distrito, se elaboró una presentación general que resumía su contenido en términos muy correctos y apelando al léxico jurídico.[38] Esa presentación era suscrita por los principales dirigentes opositores "como partes interesadas en el asunto". Esa frase y la ausencia de expresiones reivindicando para sí la representación del "pueblo" o de la "opinión pública" en términos unitarios o absolutos resultan bastante llamativas. Las imágenes y discursos imperantes se articulaban sobre una noción monolítica de la comunidad y las enunciaciones se hacían en nombre del pueblo o de la opinión pública como un todo uniforme. En el texto citado, esa enunciación cambia de manera sustantiva porque se hace en nombre de una parte y no del todo. Una noción semejante puede advertirse en la reforma de la ley electoral que sería sancionada el siguiente año. Allí se modificó la composición de la mesa electoral y se admitió la participación de representantes de los partidos para la fiscalización de los comicios. Esa disposición suponía admitir la existencia de una pluralidad de agrupaciones políticas y su legítima inclusión en el acto electoral, al tiempo que ponía de manifiesto una visión diferente de la función que podían desempeñar los partidos dentro de un régimen representativo.[39]

Ahora bien, retomando el análisis del expediente, conviene detenerse sobre la respuesta de las autoridades provinciales ante el conjunto de protestas, ya que esa respuesta deja entrever algunas disidencias significativas que discrepan con la imagen monolítica del "gobierno elector". Tanto el gobernador como la legislatura atendieron los reclamos, pero de distinta manera. Mientras el gobernador solicitó un informe al intendente de policía –quien además ejercía el cargo de comandante de guarnición–, la legislatura pro-

[38] "Los ciudadanos que abajo firmamos, haciendo uso del derecho de petición que nos concede la ley, y tomando la acción que pueda competirnos como partícipe de la cosa pública en la cuestión de protestas contra las elecciones practicadas […] apoyamos y confiamos por nuestra parte las protestas que se han hecho y suscrito contra las elecciones practicadas el día primero del corriente mes de enero […] por haberse violado en ellas las prescripciones de la lei [*sic*], haciéndose pública ostentación de fuerza armada, colocada cerca de las mesas, y aun rodeándolas estrechamente en algunas localidades, a más de los manejos de notoria parcialidad y de punible acoso con que han procedido los miembros de las asambleas o sus presidentes coartando la libertad del sufragio." Catamarca, 29 de enero de 1872, sala X, 30-6-4, División Nacional 2317.

[39] Al momento de tratarse este punto, no se hicieron cuestionamientos a la reforma, incluso, uno de los diputados propuso que se modificaran los términos del proyecto original ya que allí se hablaba de representantes por "fracción" y resultaba más adecuada la expresión "partido electoral". Por lo que fundamentaba: "La palabra *partido* tiene un significado más definido y yo creo que debe ir entrando poco a poco en la Legislación el tecnicismo de las luchas políticas." Sesión de la Cámara de Diputados del 31 de julio de 1872, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1876, p. 605.

curó averiguar quiénes eran los autores efectivos de las protestas. Los legisladores pretendían invalidar esas presentaciones demostrando que habían sido elaboradas por dirigentes del partido opositor que ni siquiera habrían presenciado los hechos denunciados. Al mismo tiempo, los legisladores cuestionaban el accionar del gobernador porque tomaba en consideración las versiones del intendente de policía, "partidista exaltado i hermano afinico [*sic*] de los Ciudadanos Molinas", que estaban plagadas de inexactitudes y falsedades. El incipiente conflicto entre los dos poderes se desactivó con la presentación del ministro de gobierno ante la legislatura para justificar la conducta del ejecutivo. El acta de esa sesión fue elevada a la Cámara de Diputados y fue la versión que finalmente imperó.

La disputa electoral catamarqueña también involucró al poder judicial. Como réplica a las protestas elevadas a la Cámara de Diputados, se presentaron dos demandas judiciales. La primera era suscrita por el juez acusado de instalar la mesa electoral en su casa y obstaculizar el voto de varios ciudadanos, en donde rechazaba los cargos que se le habían imputado y los calificaba como "ofensivos de su honor y reputación". La segunda demanda estaba firmada por el ciudadano Tomás M. de Santa Ana e involucraba a la totalidad de las protestas, solicitando que el magistrado reuniera la información correspondiente y procediese al "castigo de los criminales":

> un círculo que viene trabajando de algún tiempo a esta por establecer su dominio exclusivo en el país, ha protestado falsamente contra dicha elección, alegando causas supuestas de fuerza armada, citación de milicias y violencias de todo jénero [*sic*], para llevar a cabo sus propósitos de anular nuestra representación en el Congreso y dejar burladas las esperanzas del país […] Estudiando a todas [las protestas] se descubre un plan o combinación premeditada contra el derecho del sufrajio [*sic*] y representación de la Provincia.[40]

Bajo esos términos, la demanda invertía el sentido de la acusación y señalaba que la conducta censurable –y punible– era la observada por el partido derrotado, ya que no sólo había producido una protesta falsa, sino que además atentaba contra el derecho al voto y pretendía suprimir la re-

[40] Tomás M. de Santa Ana al juez nacional de sección, Catamarca, 8 de marzo de 1872, en AGN, sala X, 30-6-4, División Nacional 2317. En la documentación disponible no se identifica a Santa Ana en ningún cargo oficial.

presentación de la provincia en el Congreso nacional. Así, la disputa electoral se instalaba en el ámbito de la justicia federal.[41]

Un aspecto importante de las protestas había sido la presencia de la fuerza pública en las cercanías de las mesas electorales. En la denuncia presentada ante el juez, se retomaba esa cuestión, aunque con un enfoque diferente. No se admitía la veracidad de las protestas, pero se argumentaba que las autoridades de la mesa estaban autorizados por la ley electoral para disponer de las fuerzas armadas a su servicio, lo que justificaba ampliamente: "¿Cómo pueden imponer multas y arrestos en momentos de lucha, que previene la ley de elecciones, si las mesas no disponen de fuerza alguna? Y los Comisarios encargados de velar por el orden público, ¿cómo cumplirían con su deber si no pueden disponer ni de los elementos ordinarios del poder?" El asunto revelaba los intersticios del texto legislativo, que si bien vedaba cualquier "ostentación de fuerza armada", asignaba a las autoridades de la mesa la responsabilidad de garantizar el orden, aunque sin precisar el procedimiento o los recursos que podían emplearse para ello. En la reforma de 1873 se enfatizará la premisa de orden explicitando que la mesa podía disponer de "la fuerza policial necesaria" para garantizar el cumplimiento de la ley.[42]

DEBATES Y SENTENCIAS

En este apartado el análisis se enfoca en la labor desempeñada por la Cámara de Diputados como juez de la elección de sus integrantes. Si bien en la sección anterior se hizo referencia a las resoluciones adoptadas en cada uno de los casos considerados, aquí se analizará el ejercicio parlamentario de un solo año –1872– para ponderar la cantidad de elecciones anuladas y los argumentos que justificaron esa decisión. La opción por ese año en particular se explica por varias razones: en primer lugar, porque es el último año del periodo aquí considerado y allí puede advertirse la experiencia acumulada por la Cámara y la jurisprudencia desarrollada; en segundo, por las características excepcionales de la protesta enviada desde la provincia de Catamarca, la cual se examinó previamente, y en tercer lugar, por la proximidad

[41] Por lo que sabemos, el caso llegó a la Corte Suprema de Justicia, véase *Fallos*, t. 3, 2ª serie, pp. 40-42.

[42] Artículo 59 de la Ley 623, en *Anales*, 1954, p. 973.

de la sucesión presidencial y el papel clave del Congreso dentro del proceso electoral.[43] Durante las sesiones parlamentarias de 1872, la Cámara de Diputados evaluó elecciones de doce provincias, postergó el tratamiento de los diplomas de los diputados de Entre Ríos, validó 22 diplomas e impugnó el nombramiento de un diputado. Como puede verse, la gran mayoría de las elecciones resultó aprobada; sin embargo, prácticamente la totalidad de los distritos presentó irregularidades o defectos en los procedimientos, además de algunas protestas por trasgresiones a las normas vigentes.

El principal inconveniente que registraron los diputados fue el incumplimiento de un artículo incorporado en la ley complementaria de 1866, allí se establecía que, luego de concluida la inscripción en el registro cívico, una de las copias del mismo debía entregarse al juez nacional de sección para ser remitida a la Cámara de Diputados. En 1872, ni Tucumán, ni Mendoza, ni San Luis observaron la normativa, pero igualmente se aprobaron los diplomas de los diputados electos. Conviene detenerse en los argumentos que justificaron esa decisión. En los casos de Mendoza y San Luis se explicó que no había juez de sección, por lo tanto, no podía exigirse el cumplimiento del precepto, pero la provincia de Tucumán sí contaba con ese magistrado y tampoco había enviado los registros. En ese caso, la validación del diploma se fundamentó en los siguientes términos: aunque se reconocía que la omisión del juez podía conllevar "serios inconvenientes para la verdad del sufragio", se destacaba que la elección no había sido reñida y se había desarrollado pacíficamente, por lo tanto, "no habiendo queja por la prensa, ni nada que la indique o haga suponer que pueda haber habido fraude en la elección", se recomendaba su aprobación sin mayores objeciones.[44] También se planteó como argumento para la aprobación el imperativo del funcionamiento de la Cámara, ya que, de no validarse esos diplomas, no podría alcanzarse el quórum legal. Así se expresaba la tensión entre los requisitos de legalidad que debía ofrecer la elección y el imperativo del funcionamiento regular del cuerpo legislativo en el inicio del año parlamentario.

La falta de registros cívicos también fue un inconveniente que se presentó para la aprobación de las elecciones en Jujuy y en Córdoba; sin em-

[43] Las elecciones presidenciales debían realizarse a principios de 1874. Los diputados electos en 1872 y 1873, junto con los senadores, eran los que determinaban la validez de los diplomas de los electores.

[44] Sesión de la Cámara de Diputados del 30 de abril de 1872, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1876, pp. 3-4. Ese mismo argumento se planteará para fundamentar la aprobación de la elección en varios distritos de la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, en ese caso no se consideró suficiente frente a las irregularidades ocurridas.

bargo, en esos casos la Cámara resolvió postergar la evaluación de los diplomas y solicitar informes al juez y a las legislaturas respectivas.[45] Semanas más tarde se completó la documentación y se procedió al tratamiento de ambos casos. El de Jujuy no presentó mayores problemas. Según el informe de la comisión de poderes, los "defectos" encontrados en las actas eran "puramente de forma" y sólo se circunscribían a la falta de algunas firmas de los escrutadores en una de las instancias de la elección. Además, como en otras ocasiones, se destacaba la ausencia de protestas contra la validez de la elección y también la cantidad de votos obtenida por el diputado electo, por lo cual resultaba probado que la "opinión pública" se había manifestado claramente a favor del mismo.[46]

El caso de Córdoba ofrece otros elementos relevantes para el análisis. De acuerdo con el relato de la comisión de poderes, la mayoría de los distritos había verificado las elecciones siguiendo el procedimiento regular y solamente en uno de ellos parecía haberse producido una "falsificación". Sin embargo, esto no invalidaba la elección porque la ley estipulaba que si la mitad más uno de los distritos realizaba los comicios de manera legal debía aprobarse el escrutinio desechando únicamente los votos nulos.[47]Aunque la mayoría estuvo de acuerdo en la ratificación del dictamen de la comisión, se generó un interesante debate sobre la función que debía cumplir la Cámara ante la sospecha de la falsificación mencionada. El diputado Salvá planteó que: "a fin de que no quede impune el delito de falsificar las actas electorales, de pretender engañar a este honorable cuerpo y de defraudar los votos del pueblo", debía enviarse el acta falsificada al juez federal en Córdoba para que realizara las averiguaciones del caso, formulase el proceso correspondiente y aplicara las penas establecidas por la ley. "Esta es la medida que debemos adoptar en presencia de los hechos vergonzosos que vienen repitiéndose de año en año y que es indispensable penar con todo el rigor de la ley." La propuesta fue refutada por el diputado Costa quien, si bien aceptaba que la falsificación de actas era un abuso frecuente, postulaba que el procedimiento sugerido por Salvá no era habitual y que se debía "dejar

[45] Probablemente la incorporación de los diputados de Tucumán, Mendoza y San Luis ya había permitido alcanzar el quórum legal y, por lo tanto, la Cámara podía diferir el tratamiento de los otros casos sin afectar su funcionamiento regular.

[46] Lo llamativo de este caso es que no se mencionaba la conducta observada por el juez –tema del informe elevado por la legislatura– que no había realizado el acto de apertura de la asamblea con los vecinos previamente designados. Sesión de la Cámara de Diputados del 15 de julio de 1872, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1876, pp. 255-256.

[47] Artículos 5 y 6 de la Ley 209, en *Anales*, 1954, p. 464.

al pueblo, o a cada uno de los ciudadanos, que acuse a los que hayan sido culpables de esos hechos vergonzosos para una república".[48] Luego de un breve intercambio, la Cámara votó y aprobó la propuesta de encomendar al juez federal la investigación del caso.

Si bien el criterio de Costa no prevaleció en esta ocasión, su posición acerca del papel fiscalizador del electorado fue una idea clave para la configuración del régimen electoral. Precisamente, la reforma de 1873 habría de reforzar ese papel con una serie de precisiones sobre el procedimiento para la apertura y funcionamiento de los comicios.[49]

Finalmente, aparecen dos situaciones bastante disímiles que resulta conveniente analizar en conjunto. Por una parte, los casos de Catamarca y San Juan en los cuales se registraron protestas de los ciudadanos y se solicitó la nulidad de la elección; por otra, el caso de la provincia de Buenos Aires, donde no se generaron reclamos, pero las elecciones se desarrollaron con algunas irregularidades importantes.[50] El interés por confrontar estos casos se deriva del resultado opuesto que tuvieron: mientras que las protestas de Catamarca y San Juan fueron desestimadas por la Cámara, la elección de Buenos Aires fue parcialmente impugnada sin que se presentaran cuestionamientos de los participantes. Otro dato llamativo es que las protestas de Catamarca y San Juan se trataron con bastante diligencia y sin mayor debate; un solo diputado objetó el dictamen de la comisión que recomendó la aprobación de los diplomas observados. En el caso de Catamarca, simplemente se argumentó que la comisión había revisado los registros, las protestas y "un estenso y prolijo informe" realizado por la legislatura que demostraba la falta de fundamento de las protestas.[51]

Contrariamente a lo ocurrido en la consideración de las elecciones de San Juan y Catamarca, los comicios de Buenos Aires abrieron un intenso y prolongado debate. En principio, la comisión de poderes presentó un dictamen en disidencia; mientras la mayoría sostuvo la aprobación de todas las

[48] Sesión de la Cámara de Diputados del 17 de agosto de 1872, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1876, pp. 509-511. El diploma del diputado Salvá había sido impugnado por la protesta de los ciudadanos de Rosario, lo que se examinó en el apartado anterior.

[49] Por ejemplo, en el inicio de la jornada electoral debía realizarse un breve ritual cívico: se presentaba la urna donde habrían de depositarse los votos y se la cerraba "en presencia del pueblo", después de comprobar que estuviese completamente vacía. Artículo 27 de la Ley 623, en *Anales*, 1954, p. 971.

[50] Las protestas de Catamarca son las que se analizaron en el apartado anterior, la documentación relacionada con las elecciones de San Juan y Buenos Aires no ha sido localizada todavía.

[51] También la legislatura de San Juan había presentado un informe que fue considerado por la Cámara como un elemento concluyente para dictaminar sobre la validez de las elecciones.

actas electorales, la minoría planteó la anulación de los comicios en varios distritos. Las principales irregularidades señaladas tenían que ver con la integración de la mesa electoral, el horario de funcionamiento de la misma y, el caso más grave, la fecha de realización de la elección. En algunos distritos las mesas electorales no se habían conformado con los conjueces designados por la legislatura, sino con otros sujetos. La explicación brindada por las autoridades locales señalaba una deficiencia en el procedimiento de designación: los individuos sorteados por la legislatura no residían en las circunscripciones en las que debían cumplir su labor y, en consecuencia, se resolvió reemplazarlos para que la elección pudiera realizarse. Esta determinación fue objetada de manera terminante: "En el partido de Tapalqué no ha habido ni uno solo de los conjueces nombrados por la Lejislatura [*sic*] y, aunque por error de ella han sido sorteados algunos que pertenecen a otros partidos, esto, a juicio de la Comisión, no da derecho a los vecinos de Tapalqué para que violen la ley de elecciones procediendo al nombramiento de los conjueces."[52] El argumento contrario señalaba que la decisión de los vecinos no involucraba una intención de falsear los comicios sino de asegurar su celebración, y que la anulación de los mismos suponía un embate al derecho de votar de esos ciudadanos: "no puede suponerse que, porque una Legislatura haya sorteado personas que no son de la localidad, ese partido haya perdido el derecho de votar; no ha sido ese en manera alguna el espíritu de la ley".[53]

En el caso del distrito de Necochea la dificultad más grave fue la extensión del horario de la elección: según la ley, la mesa debía cerrar la votación a las cuatro de la tarde, pero en el acta se consignaba que la elección se había extendido hasta las seis. Uno de los diputados señaló que probablemente el error se debía a una confusión de las autoridades locales con la ley provincial que fijaba las seis de la tarde como horario de cierre. La explicación no se consideró válida y generó una exposición acerca de los riesgos de dejar sentados precedentes "peligrosos":

> Si se admiten hoy actas, cuyos registros han sido cerrados, unos a las tres de la tarde, otros a las seis, pueden venir mañana otros cerrados a las doce del día, a la una de la tarde, a las ocho ó a las nueve de la noche, según lo que

[52] Sesión de la Cámara de Diputados del 7 de junio de 1872, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1876, p. 98.
[53] *Ibid.*, p. 100.

> convenga a los partidos en lucha [...] Todos estos defectos, señor Presidente, pueden abrir ancha puerta al fraude y pueden traer una conflagración tal de los principios que vengan a dar por tierra con la ley misma y tengamos que recurrir a una teoría que no acepto, que esta Cámara no tiene el deber de sujetarse a la ley que ha dado, [...] sino que la Cámara asumiendo una posición verdaderamente autocrática, sin fijación de reglas prudentes, puede decir soberanamente: mando que esta elección que por la ley es nula, sea válida, que aquella que es válida sea nula.[54]

La exposición del legislador involucraba una discusión acerca de la responsabilidad de la Cámara en la evaluación de los diplomas de los diputados electos. El tema ponía en cuestión los límites legítimos para el arbitrio de la Cámara y su prerrogativa para interpretar la ley y admitir excepciones.[55] Si bien sus atribuciones en tanto único juez de la elección de sus miembros tenían rango constitucional, su ejercicio debía sujetarse a la reglamentación de las leyes específicas.

Finalmente, el problema planteado por el distrito de Tandil conllevó una ardua discusión. Allí las elecciones se habían realizado 20 días después de la fecha estipulada y obedeciendo a una convocatoria de la municipalidad. La situación se había originado en un hecho extremadamente violento y de características excepcionales: unas horas antes del horario fijado para la elección, un grupo de aproximadamente 50 individuos había asesinado de manera brutal a 36 vecinos de la ciudad.[56] Una porción minoritaria de los diputados consideraba que las circunstancias que habían afectado a esa población resultaban un argumento suficiente para justificar el cambio de fecha de los comicios: "ha habido fuerza mayor en el caso que nos ocupa que ha impedido votar a los ciudadanos de aquella localidad. [...] ¿Iríamos nosotros

[54] Sesión de la Cámara de Diputados del 3 de mayo de 1872, en *Diario*, 1876, p. 21.

[55] En relación con ese tema se advertía: "Llamará tal vez mucho la atención de los Señores Diputados que insista tanto en esto de los precedentes de la Cámara; pero es preciso [...] que se tenga presente [...] que los precedentes establecidos por la Cámara son su jurisprudencia; que los precedentes establecidos por la Cámara son interpretaciones dadas a la ley, y que las interpretaciones dadas a la ley son la ley misma." La exposición cerraba señalando las condiciones en las cuales se había aprobado una parte los diplomas de los legisladores presentes: "una gran parte de los Diputados que hoy componen su quorum legal han entrado a este recinto, no a voluntad de las prescripciones terminantes de la ley, sino a voluntad de las doctrinas, de los precedentes y de la jurisprudencia establecida en esta Cámara en épocas anteriores; y que por consiguiente la misma vara de justicia que hemos empleado para medir la causa de esos Diputados, tenemos que emplear lealmente ahora para medir la causa de los Diputados que están hoy ante nosotros. (Aplausos)". Sesión de la Cámara de Diputados del 7 de junio de 1872, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1876, p. 107.

[56] El episodio fue estudiado en Santos, *Tata*, 2008.

a imponerles el castigo de la pérdida de su derecho electoral, precisamente por haber sufrido los males de tan cruentos acontecimientos?"[57] Quienes planteaban la aprobación de esos comicios señalaban precedentes de la Cámara en los que se habían validado elecciones realizadas en fechas diferentes debido a circunstancias semejantes a las que habían afectado a Tandil.

La anulación de todas las actas electorales de los distritos enumerados implicaba otro dilema para la Cámara puesto que la decisión afectaba el cómputo de la elección general. Al restar los sufragios registrados en Tandil, Nechochea y Tapalqué se modificaba la cantidad de votos válidos que le correspondían a cada uno de los candidatos. De esa manera resultaba rechazado el diploma de uno de los diputados y, en su reemplazo, se consagraba al que le seguía en número de votos. Uno de los miembros de la Cámara señaló que ese fallo involucraba "un gran peligro" porque:

> Si reconocemos que la Cámara tiene derecho, por el sistema de eliminación, de dar la mayoría a aquellos que no vienen con diplomas dados por la Legislatura, creo que vamos a establecer un precedente que puede traer gravísimos inconvenientes en todas las elecciones cuestionadas: importaría lo mismo que dar a la Cámara el derecho de admitir a diputados que no han merecido el sufragio de la mayoría de su provincia.[58]

La argumentación mereció una refutación puntual de parte del diputado Guastavino quien la calificó de teoría extraña y contraria a los preceptos constitucionales: "La Constitución ha establecido de una manera clara e interjiversable [*sic*] que cada una de las Cámaras del Congreso es el esclusivo [*sic*] juez de la elección de sus miembros", por lo tanto, la decisión de modificar el resultado de los comicios era perfectamente válida.[59] En definitiva, el criterio que prevaleció en este caso fue el de la aplicación estricta de la normativa y la mayoría votó por la anulación de esas actas electorales.

La resolución del caso de la provincia de Buenos Aires contrasta con la decisión adoptada por la Cámara frente a distritos que habían presentado protestas importantes y no habían obtenido una respuesta acorde de la asamblea nacional. Además, la elección de Buenos Aires se había desarro-

[57] Sesión de la Cámara de Diputados del 3 de mayo, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1876, p. 22.

[58] Sesión de la Cámara de Diputados del 7 de junio de 1872, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1876, p. 103.

[59] *Ibid.*, p. 111.

llado sin enfrentamientos partidarios y en un contexto de relativa calma.[60] Sin embargo, ese fue el único caso del año en el que se resolvió la impugnación del resultado electoral y se le confirió el diploma de diputado a un candidato que no había obtenido la mayoría de sufragios.

CONSIDERACIONES FINALES

En este último apartado quisiera regresar sobre algunas consideraciones apuntadas a lo largo del texto y esbozar los principales interrogantes que surgen del análisis realizado.

En primer lugar, se debe subrayar la preponderancia del espacio local para entender cómo se celebraban las elecciones. Los casos aquí analizados permiten materializar ese rasgo ya advertido en los primeros estudios sobre el tema. Así, la gravitación de las autoridades provinciales y distritales pudo precisarse en las distintas instancias y mecanismos que involucraba el proceso electoral. El influjo de esos actores no debe entenderse sólo en relación con acciones fraudulentas o de manipulación de las elecciones, sino que exige prestar atención a diversas situaciones. Por un lado, hay que considerar las ausencias e incumplimientos de las autoridades designadas que redundaban en la cancelación de la elección;[61] por otro, es fundamental observar que, si bien su presencia podía manifestarse con intervenciones explícitas o apenas veladas a favor de uno u otro candidato, también se expresaba a través del ejercicio imperfecto de los procedimientos estipulados por la ley. En este sentido, se destacan ciertos escenarios –como los de Tandil y Tapalqué– en los que esas autoridades adquirieron un protagonismo importante al tomar decisiones que no estaban contempladas por la legislación.

La impronta del espacio local se derivaba de las reglamentaciones vigentes que también conferían a los participantes del proceso electoral la función de fiscalizar el desarrollo correcto del mismo. Ese papel fue ejercido

[60] Esas características habían sido señaladas al principio del tratamiento de los diplomas presentados como argumento para justificar su aprobación: "Aquí no ha habido lucha, los ánimos no han estado apasionados, la prensa misma no se ha ajitado respecto de los candidatos, no hay una sola protesta y todos han acatado el resultado del escrutinio. […] cuando el Sr. Sáenz Peña hizo la indicación de que se comunicase al Congreso [lo sucedido] no fue su espíritu ni el de toda la Cámara considerar esa irregularidad como vicio que invalidaba la elección." Sesión de la Cámara de Diputados del 3 de mayo de 1872, en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1876, p. 17.

[61] Aunque esa situación no fue muy frecuente en los casos aquí analizados, es un escenario que no debe perderse de vista.

con particular vehemencia en la elaboración y presentación de las protestas. Estas fueron reconocidas como un elemento importante para evaluar la legitimidad de una elección, pero no constituyeron un obstáculo de peso para sancionar la validez de los diplomas. En esas circunstancias, los informes confeccionados por las legislaturas provinciales funcionaron como el argumento decisivo para las resoluciones adoptadas por la Cámara de Diputados.

Ahora bien, esas protestas permiten examinar las nociones imperantes acerca del derecho al sufragio y las herramientas discursivas para disputar la legitimidad electoral que tenían a su disposición las comunidades locales. En los pocos casos considerados pudo advertirse un universo bastante heterogéneo y distintos niveles de conocimiento de la legislación vigente. El recorrido de esas protestas solía tener dos puntos de llegada: la prensa política y el recinto de la asamblea legislativa. Asimismo, destaca el esfuerzo de la prensa por divulgarlas en el ámbito provincial y también por alcanzar una mayor repercusión a través de los periódicos de ciudades importantes, principalmente Buenos Aires. La llegada de las protestas a la Cámara de Diputados dependía de la mediación de la legislatura local que, además, se ocupaba de formular su propia versión de los hechos denunciados. Otro tipo de respuesta fue la planteada en el caso catamarqueño, que derivó en una demanda judicial contra los responsables de la protesta.

La intervención de la Cámara de Diputados en la evaluación de las protestas y de las diferentes irregularidades registradas en los comicios pone de manifiesto las múltiples dificultades que se suscitaban al momento de acatar las prescripciones legales. Una situación recurrente fue el incumplimiento del envío del registro cívico. Ese requisito formaba parte de una reforma parcial de la legislación electoral y puso en evidencia una de las principales debilidades del sistema: la escasez de funcionarios nacionales. Según el procedimiento normativo, la tarea de remisión de los registros era responsabilidad del juez federal de cada provincia, pero en varias de ellas no se había cubierto el cargo, y en otras el magistrado actuaba de manera poco eficiente. Ante esas circunstancias, la Cámara osciló entre el criterio de observancia estricta de la ley o el criterio más flexible que le permitía asegurar su propio funcionamiento. Pronto surgió la cuestión de cuáles debían ser los límites al momento de interpretar los preceptos normativos y los riesgos que involucraba el establecimiento de precedentes contrarios a la letra de la ley. En esa discusión no sólo pesaba la necesidad de salvaguardar la labor de la asamblea legislativa, sino también el dilema ante las restricciones que afectaban al ejercicio del voto. Es decir, la aplicación estricta de

la ley suponía la anulación de un número considerable de actas electorales, esto no sólo demoraba la incorporación de los nuevos diputados, también invalidaba los sufragios de los ciudadanos y, por lo tanto, un derecho político considerado fundamental.

A partir de las reflexiones apuntadas, surge una multitud de interrogantes para abordar periodos más extensos y dar cuenta de las alternativas que implicó la articulación de las prácticas electorales con el desarrollo normativo y su aplicación por parte de la Cámara de Diputados. Aquí dejo apuntados algunos de esos interrogantes que considero más relevantes: ¿Qué proporción de elecciones fueron anuladas? ¿Cuáles fueron los criterios predominantes? ¿En cuántas ocasiones se modificó el resultado de los comicios y qué debates se plantearon en esas circunstancias? ¿Cómo funcionó el criterio de aprobación de las irregularidades formales o de procedimiento? ¿Se fue ajustando? ¿En qué sentido? ¿Cuáles instancias del proceso electoral recibieron mayor atención? Por otra parte, ¿se reforzó la fiscalización de los comicios por parte de las autoridades nacionales? ¿En qué etapas se enfatizó ese control y cuáles fueron sus límites?

FUENTES CONSULTADAS

Archivo

AGN Archivo General de la Nación, Argentina.

Hemerografía

Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Buenos Aires.

Bibliografía

Anales de la legislación argentina (complemento 1852-1880), dirigido por Jerónimo Remorino, Buenos Aires, La Ley, 1954.

Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, Buenos Aires, FCE, 1995.

_____, "El voto y el siglo XIX desconocido", *Istor*, núm. 17, 2004, pp. 43-59.

Bonaudo, Marta, "De representantes y representados. Santa Fe finisecular (1883-1893)" en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE/COLMEX, 1999, pp. 270-294.

_____, "Argentinos, ciudadanos, electores. Legisladores y publicistas en la búsqueda de alternativas para la construcción y representación de una comunidad política. Una mirada exploratoria" en Marta Bonaudo (dir.), *Imaginarios y prácticas de un orden burgués. Rosario, 1850-1930*, Rosario, Prohistoria, 2010, t. II, pp. 11-40.

Botana, Natalio, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1998.

Bragoni, Beatriz, "Los avatares de la representación. Sufragio, política y elecciones en Mendoza, 1854-1881" en Hilda Sabato y Alberto Lettieri (comps.), *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, votos y voces*, Buenos Aires, FCE, 2003, pp. 205-222.

Carmagnani, Marcello y Alicia Hernández Chávez, "La ciudadanía orgánica mexicana, 1850-1910" en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE/COLMEX, 1999, pp. 371-404.

Fallos de la Corte Suprema de Justicia Nacional con la relación de sus respectivas causas, publicación hecha por los doctores Nemecio Rojo y Antonio Tarnassi, Buenos Aires, 1873, t. 3.

González Bernaldo, Pilar, "Los clubes electorales durante la secesión del Estado de Buenos Aires, 1852-1861. La articulación de dos lógicas de representación política en el seno de la esfera pública porteña" en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE/COLMEX, 1999, pp. 142-161.

Guerra, François-Xavier, "El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina" en Hilda Sabato (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, FCE/COLMEX, 1999, pp. 33-61.

Navajas, María José, "Prácticas electorales y cultura política: Tucumán (Argentina), segunda mitad del siglo XIX", *Estudios Políticos*, núm. 22, 2003, pp. 227-263.

_____, "Los clubes políticos en Tucumán: discursos, representaciones y prácticas", *Estudios Sociales de la Universidad Nacional del Litoral*, núm. 36, primer semestre de 2009, pp. 9-35.

_____, "Las controversias por la reforma electoral, Argentina, 1873", *Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 48, julio-diciembre de 2014, pp. 39-67.

Pavoni, Norma, "El derecho de sufragio y algunas prácticas electorales en Córdoba, 1852-1862", *Estudios*, Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, núm. 5, 2005, pp. 107-123.

Posada Carbó, Eduardo (coord.), *Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, Houndmills, Londres, MacMillan Press, 1996.

_____, "Electoral Juggling. A Comparative History of the Corruption of Suffrage in Latin America, 1830-1930", *Journal of Latin American Studies*, núm. 32, vol. 3, 2000, pp. 611-644.

Sabato, Hilda, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

_____, "Los desafíos de la República. Notas sobre la política en la Argentina pos Caseros", *Estudios Sociales*, núm. 46, primer semestre de 2014, pp. 77-117.

Santos, Juan José, *El Tata Dios. Milenarismo y xenofobia en las pampas*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008.

LA CONSTRUCCIÓN DEL PODER ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN CHILE, SIGLOS XIX Y XX

Macarena Ponce de León Atria

El presente capítulo se inserta en un esfuerzo colectivo de historiografía política y social latinoamericana que se interroga acerca de cómo operaba efectivamente la representación política a través del voto y cómo ocurrió el proceso de ampliación del sufragio. Desde esta perspectiva, esta breve caracterización del proceso chileno pone el énfasis en la trayectoria electoral, proponiendo como punto de vista la necesidad que tuvo el Estado de construir un sistema electoral independiente y sectorizado para legitimar el poder político emanado del sufragio. El proceso requirió institucionalizar las prácticas electorales para que operasen con autonomía de los grupos de poder locales y los partidos políticos, consolidar la amplitud sociológica del cuerpo de electores y, por cierto, democratizar el ejercicio del voto.

El capítulo se inicia con una breve crítica a la historiografía electoral, para luego detenerse en la construcción del poder institucional del voto. En esta segunda parte se resalta la Constitución de 1925 como un hito que pone fin a un sistema electoral heredado de Cádiz y formaliza el desarrollo de instituciones estatales, procedimientos y una burocracia que aspira a operar en forma autónoma de la competencia política y de los otros poderes del Estado. Es interesante recalcar que el análisis de este proceso arroja luces sobre la existencia, en los hechos, de una ciudadanía política mucho más amplia en su composición social y en sus prácticas formales e informales de lo que su conceptualización censitaria hizo de ella durante gran par-

te del siglo XIX.[1] En este sentido, la comprobación empírica de este último punto enfatiza la comprensión del ejercicio del sufragio como una forma de participación ciudadana que posibilita el desarrollo de otras instancias de acción dentro de la sociedad civil.

LA HISTORIA POLÍTICA LLEGÓ TARDE A LAS ELECCIONES

Al igual que en el resto de Latinoamérica, en Chile las elecciones han sido un campo de análisis fructífero dentro de las ciencias sociales con un carácter más bien teórico. El pensamiento político ha estudiado el sufragio desde las teorías de la democracia moderna y las ciencias jurídicas desde el derecho constitucional. La historia del voto ha dado cuenta de la ampliación de su normativa, la extensión del universo electoral, de sus resultados a nivel general y el sustrato ideológico que impulsó cada una de sus reformas.[2] Sin embargo, por su carácter modélico, la historia de la construcción de la ciudadanía política y de la representación sólo interesaba como un proceso lineal y ascendente, como una "prehistoria" de la democracia plena acaecida en el siglo XX, según el modelo de T. H. Marshall, entre otros factores, como consecuencia de la universalización del voto a la población adulta.[3] En este sentido, la historia de la representación ha sido principalmente una historia de la omisión; es decir, de todo lo que ella no logró ser. Se ha preguntado poco acerca de cómo operaba efectivamente esa representación, cómo ocurrió el proceso de ampliación del sufragio y qué significado tuvo para los individuos, lo cual es necesario para llegar a reconstruir las motivaciones del voto.

En consecuencia, es posible afirmar que la historia política llegó tarde a las elecciones. Fue en torno a los debates historiográficos sobre el carácter político de la revolución francesa que la perspectiva teórica empezó a cambiar junto con la renovación de la historia política. Una renovación que

[1] Los resultados que se presentan son parciales y forman parte de un proyecto de investigación que tiene por objetivo estudiar la ampliación de la democracia representativa en Chile durante los años 1932 y 1973. Proyecto FONDECYT de Iniciación (núm. 11110254) "¿Por qué votan quienes votan? Democracia y ciudadanía política: la ampliación del sufragio en Chile, 1932-1973", investigador responsable (2011-2014).

[2] Urzúa, *Historia*, 1986, e *Historia*, 1992; Nazer y Rosemblit, "Electores", 2000, pp. 215-229; Moulian y Torres, *Sistema*, 1989, y Campos, "Sufragio", 1984, pp. 9-6.

[3] Marshall, *Class*, 1964.

postuló "lo político" como una nueva historia del poder y de los vínculos sociales.[4] Por tanto, una historia también social y cultural que abre enfoques "desde abajo" porque incluye a los actores reales: instituciones, pero también asociaciones, familias, individuos. Un cambio ocurrido tras la ampliación del campo de "lo político" desde las elites hacia las masas de actores integrantes de la esfera pública y privada y, dentro de ellas, a los individuos. Es lo que Elisa Cárdenas refiere como movimiento de "masificación" e "individuación" de la política que recupera al individuo en la historia de los actores colectivos.[5] En esta perspectiva, la obra de Pierre Rosanvallon levantó la centralidad de estudiar la historia del sufragio universal para comprender la constitución del ciudadano, proceso directamente relacionado con la aparición del individuo, porque el derecho al voto constituye el principio fundante de la democracia moderna: el principio de la igualdad política.[6] De ahí que la revolución francesa haya sido el punto de partida para comprender los vínculos inéditos que este tipo de igualdad instauró entre los hombres y haya iniciado el proceso de individuación dentro de la sociedad.[7] En esta perspectiva, la historia de la representación y de las prácticas electorales se transformó en un campo privilegiado para estudiar desde los actores la construcción de un vínculo político asentado en una nueva legitimidad concebida como la asociación voluntaria de personas libres e iguales ante la ley. El ciudadano moderno es la construcción sociológica de la figura del individuo como fundamento de la legitimidad política. Dicha construcción es, entonces, un objeto de la disciplina histórica que estudia la transformación del vínculo social que significa la representación.

Este giro historiográfico entiende el concepto de ciudadanía en su sentido amplio que incluye no sólo el ejercicio de los derechos políticos, también los civiles y los sociales.[8] Esta triple distinción caracteriza una situación de inclusión en una comunidad de ciudadanos, ya que esta última no se restringe a ser definida solamente por el derecho a votar y la garantía de ver protegido cierto número de libertades individuales. Suma a la noción de una condición legal, que establece al individuo como portador de derechos, el carácter igualitario de tal comunidad, sustentado en el reconocimiento de

[4] Rosanvallon, *Historia*, 2006; Botana, *Orden*, 1977; Guerra, *México*, 1988; Sabato, *Ciudadanía*, 1998, y *Política*, 2004; Gueniffey, *Revolución*, 2001, y Aljovin y López, *Historia*, 2005.

[5] Cárdenas, "Municipios", 2003.

[6] Rosanvallon, *Consagración*, 1999, y Bouretz, Mongin y Roman, "Hacer", 2006, pp. 77-86.

[7] Gueniffey, *Nombre*, 1993.

[8] Marshall, *Class*, 1964. Véanse también los documentos preparados por Guillermo O'Donnell para el informe del PNUD: *La democracia*, 2004.

los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada. La extensión de esos derechos así como las distintas formas de participación en la sociedad civil se han construido históricamente a través de la formación de los Estados nacionales. La democracia supone una construcción de la ciudadanía y esa es una experiencia que requiere ser entendida no sólo desde sus conceptos y resultados, sino en su proceso.

En el caso latinoamericano es coherente que este giro historiográfico se haya focalizado en comprender las revoluciones independentistas mediante nuevas categorías y metodologías apoyadas en la sociología y la antropología. Esta línea interpretativa ha sido prolífera en estudios comparativos sobre el siglo XIX revisando la "leyenda negra" construida sobre la representación política que hacía del sufragio un fraude permanente y de la democracia un fracaso de tal magnitud que las ciencias sociales se interesaban más bien en tratar de explicar el fracaso que de estudiar su proceso. Es sólo en los últimos quince años que esta perspectiva ha empezado a cambiar con una literatura notable sobre las elecciones en el siglo XIX y que se inicia en el momento mismo de la crisis monárquica con la invasión francesa a España y la formación de las juntas provinciales.[9] Sin embargo, el resultado no ha sido levantar una contraleyenda positiva. Por el contrario, ha sido constatar la relevancia del problema de la representación en la configuración de los Estados nacionales.

No obstante que esta línea historiográfica se concentre en el origen de dicho proceso, son los actores y las metodologías los temas que nos importa rescatar, así como el punto de vista epistemológico. Esta literatura comprende estudios de casos nacionales, por lo que resulta sorprendente que no se encuentre en ella un solo estudio del chileno, el país que tuvo las elecciones más regulares a lo largo de los siglos XIX y XX, no sólo en relación con otros países latinoamericanos, sino también europeos. La obra de René Millar –*La elección presidencial de 1920*– fue pionera en preguntarse por el comportamiento electoral de las personas más allá de la institucionalidad y la normativa.[10] Su estudio presenta una coyuntura e incorpora en el análisis las variables demográficas y socioeconómicas de la población. Desde esta perspectiva, se pregunta por las prácticas electorales, pero sólo detalla el cohecho, los fraudes y las intervenciones. En 1985, el estudio de Samuel

[9] Ternavasio, *Revolución*, 2002; Sabato, "Citizenship", 1992, *Ciudadanía*, 1998, y *Política*, 2004; Posada, *Wars*, 1995, y *Elections*, 1996; Annino, *Historia*, 1995, y Malamud, *Partidos*, 1995.

[10] Millar, *Elección*, 1982.

Valenzuela –*Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*– sobre la reforma electoral de 1874, en la que se estableció el voto universal masculino alfabeto, continúa siendo –más de 20 años después– la única investigación que propone la relevancia del tema como sustantivo a la comprensión del sistema político nacional.[11]

En Chile las elecciones han sido estudiadas en sus resultados generales a través de las cifras electorales y la comprensión de los partidos como maquinarias políticas.[12] El artículo de Samuel Valenzuela –"Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX"– da cuenta de la existencia de una temprana cultura electoral que, pese a ser informal e irregular, congregó a un mundo popular urbano cuyas prácticas contribuyeron a forjar la institucionalidad electoral del Estado.[13] El análisis de Valenzuela valida la necesidad de rescatar lo político desde los individuos y conceptualizar la democracia moderna en el marco de sus prácticas locales.

A partir de esta renovación, la consolidación de la historiografía electoral ha llegado a ciertas certezas o "supuestos" desde dónde levantar un punto de vista común que ha guiado la renovación de las interpretaciones. En seguida los enunciaré brevemente:

1. Son escasos los esfuerzos por comprender la práctica electoral más allá de la descripción de todo lo que el sufragio debió ser y no fue. Las elecciones no sólo fueron definidas por el fraude o el control estatal. Hay una obsesión por las anomalías como si la historia de las elecciones fuera sólo el recuento de "malas prácticas". Si los procesos electorales fueron corruptos ello no implica que no fuesen democráticos al permitir la competencia abierta, el recambio periódico de las autoridades a través del ejercicio del sufragio. El desafío es comprenderlas en su lógica, porque es factible que si todos los sectores políticos utilizaran "malas prácticas", entonces aquellas fueran parte del sistema y quienes supieran utilizarlas a su favor ganasen la elección.

2. Las elecciones no fueron siempre marcadas por la influencia de la Iglesia, o al menos es necesario realizar la cronología de esa relación y matizarla según los espacios y temporalidades. En el caso chileno el conflicto clerical/anticlerical definió la política partidista del siglo XIX y, si bien dismi-

[11] Valenzuela, *Democratización*, 1985.
[12] Urzúa, *Historia*, 1986, e *Historia*, 1992, y Valenzuela, *Quiebre*, 1989.
[13] Valenzuela, "Formación", 1997.

nuyó la relevancia de los argumentos religiosos en un Estado laico –como lo definió la Constitución de 1925–, el papel de la Iglesia católica en una sociedad democrática, si bien permanece como telón de fondo en las negociaciones políticas y articulaciones electorales, no las define.

3. Las elecciones eran actividades exclusivas de las elites. La verdad es que hubo una enorme participación de la población desde muy temprano en el siglo XIX, incluso de analfabetos. Se volverá sobre el tema.

4. Existen interpretaciones que sugieren una relación estrecha entre las elecciones y las guerras civiles, porque los conflictos bélicos coincidirían con periodos de fuertes cambios políticos que generarían procesos electorales. Sin cuestionar del todo esta relación, es posible señalar que no se trata de una causalidad directa y que en Chile las elecciones tuvieron una dimensión institucional desde sus primeras versiones, incluso en la confusión inicial del periodo independentista. La constitución de poder político a través de elecciones fue más bien un proceso de negociaciones, pactos, alianzas, transacciones y no sólo de guerras civiles o dictaduras militares, lo cual refuerza el carácter institucional que tuvo el proceso. El hecho de contar con elecciones indirectas provocó la creación de una clase política que va a generar vínculos, redes de poder, asociaciones. No son las guerras las que producen esos vínculos.

5. Desde una perspectiva de larga duración, es posible percibir un cambio sustantivo en la valoración hacia el gobierno representativo en la transición del siglo XIX al XX. En el XIX la representación fue prácticamente un dogma político sin importar del todo el que las prácticas electorales y el imaginario social tuviesen un camino marginal. El problema central era crear poder político a través del sufragio, definir quiénes eran los ciudadanos y construir los ritos de la soberanía, lo cual requirió inaugurar un edificio institucional en un Estado territorial muy débil en sus primeros años. Eso explicaría en parte la divergencia inicial entre discurso y prácticas. Hacia finales del siglo XIX serios cuestionamientos conceptuales, ideológicos y sociales respecto del liberalismo impactaron en la valoración del gobierno representativo. Se trató de un debate internacional en que el modelo liberal compitió con otras alternativas conceptuales, política y culturalmente, por lo cual la crítica hacia las "malas prácticas" tomó consistencia política y se manifestó tanto en la legislación como en las reformas institucionales del sistema electoral. Es aquí donde se comprende que la tarea en el siglo XX se haya concentrado en darle independencia y autonomía a la sociedad, junto al intento por construir instituciones electorales autónomas de los otros

poderes del Estado, permitiéndoles reaccionar a las presiones sociales por democratizar los derechos políticos.

EL SIGLO XIX FINALIZA CON LA CONSTITUCIÓN DE 1925: LA INSTITUCIONALIDAD ELECTORAL

Durante el periodo independentista, la confusión política y los ensayos institucionales no impidieron la adopción inmediata de las elecciones como forma de constituir el poder político. La Constitución de 1833 dictaba que el sistema de gobierno de la nueva república era popular, representativo, declarando como ciudadanos activos a todos los varones mayores de edad, con la capacidad económica e intelectual de ejercer el derecho a voto en forma libre. Las elecciones de la Cámara de Diputados fueron directas, mientras que los senadores y el presidente de la república se elegían en forma indirecta, en dos grados.

A través de los pocos estudios sobre las prácticas electorales de este primer periodo, llama la atención la temprana incorporación del sufragio para legitimar gobiernos. Ya en las elecciones de 1809-1810 para las Cortes de Cádiz y el primer Congreso de 1811, la participación de los cabildos y los vecinos fue muy activa. El proceso de construcción de una nueva comunidad política republicana en su sentido unitario y representativo, como régimen de gobierno, requirió de un Estado que fuese capaz de levantar una institucionalidad electoral que administrara las etapas del ejercicio del sufragio: el registro de los electores, la votación y el escrutinio. En el contexto chileno, con una población escasamente urbanizada y pocos centros administrativos, la debilidad del Estado liberal en el territorio hizo necesario dejar en manos de las elites locales la administración del poder electoral.

Después de las elecciones de 1829, la ley de elecciones de 1830 –junto con el Reglamento de Calificaciones– recogió la experiencia de intervención y manipulaciones, y entregó el poder electoral a las municipalidades y agentes del ejecutivo en el territorio: intendentes, gobernadores, subdelegados, inspectores. En el marco jurisdiccional del periodo, una localidad no era más que familias residentes de una subdelegación, como se denominaba a las subdivisiones administrativas de un departamento, cuya administración recayó en los municipios. Las primeras versiones de las municipalidades fueron precarias, intentando dar una organización formal a esos vecinos para satisfacer los escasos servicios urbanos que el erario y

ellos mismos lograban sostener. En 1830 se creó una Junta de Calificación de Electores integrada por tres miembros de la municipalidad y tres vecinos elegidos al azar. Esta junta era la encargada de llevar el registro de los electores, entregar a cada uno la "boleta" que acreditaba su inscripción, y publicar las listas de los "calificados" o aptos para votar porque cumplían con las condiciones constitucionales. Este trabajo se realizaba con la participación de los intendentes y gobernadores, máxima autoridad política de la provincia y el departamento, respectivamente.[14] Las boletas de calificación duraban tres años y su impresión y distribución era encargo de una comisión por intermedio de los intendentes y gobernadores. En cada parroquia funcionaría una mesa receptora integrada por cuatro vocales propietarios y cuatro suplentes elegidos por la municipalidad. Los regidores y alcaldes constituían las juntas revisoras, realizaban el escrutinio general de las elecciones departamentales, resolvían a pluralidad absoluta de votos las diferencias, y comunicaban el resultado final.

Este fue el marco jurídico electoral hasta la serie de reformas legales introducidas en el último tercio del siglo XIX. La Ley de 1874 ha sido largamente estudiada porque eliminó los requisitos censitarios para votar, lo que permitió la universalización del sufragio masculino.[15] Sin embargo, también fue una limitación al poder omnímodo del ejecutivo a través de sus agentes y las municipalidades sobre la administración electoral. Durante el gobierno liberal del presidente Federico Errázuriz Zañartu (1871-1876), los partidos de oposición, conservadores y radicales (acérrimos enemigos en la querella político/religiosa), pactaron el apoyo a la reforma para arrebatar del ejecutivo la maquinaria electoral. En 1874 lograron aprobar la constitución de juntas de mayores contribuyentes encargadas de nombrar las juntas calificadoras, las juntas receptoras y supervigilar la totalidad de las elecciones. Es así que se traspasó el control del proceso electoral desde los municipios a las oligarquías locales, lo que abrió las urnas a nuevas prácticas de falsificación, como la creación de contribuyentes ficticios durante la campaña, el control político y la manipulación por parte de los notables, evidenciando otra vez que las elecciones no se jugaban en las votaciones sino en detentar el control de la intervención electoral. Es decir, la ley de 1874 eliminó el requisito censitario para participar en las elecciones, pero lo imponía para

[14] Para un estudio sobre la importancia política de las municipalidades en el siglo XX, véase Valenzuela, *Political*, 1977.

[15] Véanse Valenzuela, *Democratización*, 1985, y Joignant, "Lugar", 2001, pp. 245-275.

administrar el poder electoral (las inscripciones, la recepción y el escrutinio de los votos), porque quienes controlaban su administración –los mayores contribuyentes– controlaban el poder político local.

Posteriormente, la ley electoral de 1890 representó una primera ruptura con las elecciones del siglo XIX al adoptarse el voto secreto (más bien, las primeras versiones de esta práctica) y el cambio del sistema mayoritario de lista completa al voto acumulativo en las elecciones directas, desde entonces adoptado para ambas cámaras.[16] En el sistema acumulativo cada elector contaba con la misma cantidad de votos que cargos a elegir, pudiendo concentrarlos en un solo candidato o repartirlos en forma aleatoria entre las diversas listas. Este mecanismo favorecía la representación de las minorías, porque un partido pequeño podía sacar al menos uno o dos candidatos si sus correligionarios disciplinariamente centralizaban sus votos en ellos. Sin embargo, esto fomentó la dispersión de las fuerzas políticas, lo cual fortaleció los arreglos locales, porque alentaba la formación de caudillismos regionales en desmedro del voto de partido. Tras la revolución de 1891, con el Congreso en manos de los partidos políticos, la intervención del poder electoral pasó del ejecutivo a las maquinarias partidistas que controlaban las elecciones a través de los pactos y de las reclamaciones. En este periodo semiparlamentario (1891-1925), los partidos políticos, si bien aceptaron las reglas del juego electoral, lo asumieron más como una alternancia pactada que como una competencia real.[17]

La primera forma de autonomía e independencia del poder electoral respecto de los partidos políticos fue la organización de los registros electorales a través de su renovación periódica. El nudo de aquellos años fue el padrón o registro electoral concebido como "la representación física del pueblo".[18] Tras rebajar la barrera censitaria de la ciudadanía política y entregar la administración del sufragio a las localidades (1874), el sistema electoral entró en una verdadera crisis debido a la falta de control sobre los inscritos.[19] En las elecciones de 1912 su número aumentó de manera irrisoria y, de hecho, se presumió fraude en el proceso de inscripción, pues los 598 000 electores registrados ese año superaban con creces a la población alfabeta masculina. Es cierto que este aumento fue notable en comparación con 1890 y que existían serios problemas en el registro. Para muchos, de

[16] Valenzuela, "Ley", 1998, pp. 265-296.
[17] Donoso, *Ideas*, 1946, p. 76.
[18] Cruz, *Historia*, 1984, p. 19.
[19] *Ibid.*, p. 36.

hecho, quien controlase la inscripción tenía grandes posibilidades de triunfo en las votaciones. Sin embargo, la historiografía sólo ha repetido la voz de los actores sin detenerse a examinar que aquí hay un problema metodológico y estadístico, pues la ley de 1890 estableció que el registro no debía ser cada tres años sino permanente. Es decir, modificó la inscripción periódica para cada elección por un registro que acumulaba sobre los inscritos de 1890 a los electores inscritos en forma anual. Por lo tanto, el total en 1912 (598 000) equivale a la suma de todos los individuos registrados en el padrón entre 1890 y 1912, y no exclusivamente a quienes votarían en las elección de ese año. Lo cierto es que la polémica suscitó la reforma de 1914, la cual volvió a quitar de las manos de las municipalidades el poder –que de hecho siguieron teniendo– sobre la organización del padrón, y nuevamente se lo entregó a una junta especial de contribuyentes.[20] La idea era limitar el poder electoral –a través de las inscripciones– al constituir un registro electoral permanente, independiente y renovable. Esta reforma debatió un tema crucial en el diseño de cualquier política pública chilena: el patrón de asentamiento rural de las dos terceras partes de la población nacional. La ruralidad fue una barrera casi infranqueable para que el grueso de la población se registrase en los periodos establecidos por la ley. En el Congreso se discutió hasta el cansancio si la inscripción debía realizarse en los grandes centros administrativos para asegurar su control, o privilegiar a la población al hacerlo en las comunas (circunscripciones menores dentro de la administración del territorio). Finalmente se dejó la inscripción a las cabeceras de los departamentos para vigilar la correcta confección del padrón electoral. La primera inscripción general extraordinaria se llevó a cabo en 1915, estimándose en 184 000 el número de inscritos. Este fue el universo que participó en las elecciones parlamentarias de ese año, en las de 1918 y 1921. Al año siguiente se cancelaron los registros y se formó un nuevo padrón que comenzó a ser efectivo en 1922. En 1925 volvió a realizarse una inscripción extraordinaria registrándose un total de 302 142 individuos, que fue utilizada en las siguientes elecciones hasta 1934 en que correspondía su renovación.[21]

No obstante su importancia, las reformas al proceso de inscripción no fueron suficientes para independizar las prácticas electorales del poder local. Desde el punto de vista institucional, la Constitución de 1925 y las leyes elec-

[20] La reforma electoral de 1914 estableció los sistemas de inscripción electoral extraordinaria y permanente.

[21] Borón, *Movilización*, 1970, p. 37.

torales que le sucedieron implicaron una ruptura con las elecciones del siglo XIX al introducir una legislación basada en tres elementos que intentaban asegurar una real expresión de la soberanía nacional: un padrón electoral independiente, permanente y renovable basado en elementos modernos de identificación; la sectorización del poder electoral a través de la creación de la Dirección del Registro Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones, superior a los tres poderes del Estado; la puesta en marcha de mecanismos de votación y escrutinios de máxima garantía de neutralidad; el establecimiento de elecciones directas (ambas cámaras, municipios y presidente de la república), y, por último, la adopción de un sistema electoral proporcional.[22]

La promulgación de la Constitución estuvo rodeada de situaciones de excepcionalidad política y su discusión fue un arduo proceso de negociación en un clima enrarecido por el acceso al poder de los militares desde 1924, la sucesión de gobiernos débiles, experimentales y de muy corta vida, otros dictatoriales, además de la movilización de sectores sociales organizados que vieron en la política electoral una forma de conquistar sus demandas. A pesar de la confusión política de esos años (hasta el advenimiento del segundo gobierno de Arturo Alessandri Palma en 1932), fue un periodo de intensa actividad electoral y las reformas constitucionales pudieron echarse a andar. El proceso de inscripción pasó desde las juntas especiales de contribuyentes a las juntas inscriptoras departamentales permanentes integradas por funcionarios públicos inamovibles e independientes, dos de los cuales eran ministros de fe: el conservador de bienes raíces y el tesorero fiscal, a quienes se agregaba el oficial del registro civil. Los partidos políticos podían llevar el control de sus actos y procedimientos a través de representantes autorizados, pero sin derecho a voto. Se requirió la intervención de los servicios de identificación en las inscripciones y en las votaciones como único medio de poder garantizar su corrección. Las juntas inscriptoras departamentales fueron el antecedente de las juntas electorales creadas en 1929 e integradas por cinco miembros elegidos entre empleados fiscales o judiciales, las cuales tenían el encargo de nombrar a los vocales de las mesas receptoras de sufragios elegidos entre quienes pagaban impuestos. Ese año, además, inició sus actividades el Conservador del Registro Electoral dependiente del Ministerio del Interior, centralizando la información de los registros.

Por su parte, es necesario mencionar en este proceso la aparición de los primeros proyectos para incorporar a las mujeres en la política electoral

[22] Cruz, *Historia*, 1984, p. 19.

desde inicios del siglo XX, los cuales impulsaron las primeras etapas de una reforma en la administración municipal que tendrá como núcleo la formación de un padrón especial para mujeres y extranjeros domiciliados en el territorio por más de cinco años.

Si la burocratización de la administración electoral restó poder a las localidades, la erección del Tribunal Calificador de Elecciones mermó el de los partidos políticos al quitarle al Congreso la facultad de calificar a sus propios miembros, interviniendo directamente en la constitución del poder legislativo.[23] El tribunal era un organismo constituido cada cuatro años quince días antes de la elección parlamentaria.[24] Integrado por miembros del poder judicial y legislativo, tenía atribuciones muy amplias sobre las funciones del acto electoral en el periodo de votación. Tomaba sus acuerdos en conformidad con el Código de Procedimiento Civil, actuando como jurado en la apreciación de los hechos y emitía sus sentencias con arreglo a derecho. Sus fallos eran inapelables. Este organismo ha sido escasamente estudiado, por lo que es necesario reconstruir no sólo su historia institucional, sino también su composición y el impacto de sus sentencias en las prácticas políticas electorales y en cómo operó el sistema de partidos. No obstante, se ha destacado la acción del tribunal como una de las estrategias para fortalecer el poder ejecutivo sobre el Congreso.

El siglo XIX termina electoralmente con la Constitución de 1925, porque desde entonces se utilizan sistemas electorales proporcionales que desechaban el principio de la mayoría y tendían a incluir a las minorías al representar proporcionalmente las fuerzas contendoras según su peso político en la sociedad. La Constitución consagró el sistema de la cifra repartidora, o método D'Hont, aludiendo al matemático belga que propuso esta fórmula para transformar de la manera más representativa posible los votos conseguidos por cada partido en escaños, por pequeña que fuera dicha colectividad.[25] José Maza, ministro de Justicia, fue el ideólogo de los beneficios de este método para las circunstancias nacionales y presionó para su adopción. Sin embargo, en los primeros años fue difícil para los partidos comprender la lógica de cómo debían armar sus campañas políticas y mucho más com-

[23] *Constitución*, 1925.

[24] Antes de la elección parlamentaria, una comisión integrada por miembros de los tres poderes del Estado (el ejecutivo a través del director del Registro Electoral; el poder legislativo mediante los presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, y el judicial por el presidente de la Corte Suprema y el de la Corte de Apelaciones de Santiago) elegía por sorteo a los cinco miembros del Tribunal Calificador de Elecciones: tres del poder judicial y dos del poder legislativo.

[25] Maza, *Sistemas*, 1913; Castro, *Sistema*, 1941, y Nohlen, *Sistemas*, 1998.

plejos fueron su aplicación y el conteo de votos. La dictadura del general Carlos Ibáñez del Campo descabezó el poder de los partidos y favoreció a las organizaciones gremiales, profesionales y civiles. Sin embargo, a pesar de esta incomprensión inicial, la aplicación de la proporcionalidad y su funcionamiento a través de listas de partido y el voto único, reorganizó la competencia electoral en torno a los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil con fines electorales. A esto también contribuyó el Decreto Ley núm. 710, por el cual se establecía la posibilidad de que los partidos políticos hicieran pactos en el nivel local en las elecciones parlamentarias.

En los comicios parlamentarios de noviembre de 1925 se utilizó el sistema electoral proporcional, pero fue tan engorroso saber quiénes habían ganado que en las siguientes elecciones se prefirió utilizar el método anterior de voto acumulativo 1932, cuando se retomó el de la cifra repartidora.

TEMPRANO SUFRAGIO UNIVERSAL

Durante el curso de los siglos XIX y XX se constata la ampliación en la definición de la ciudadanía política desde una concepción censitaria a una universal. La cronología y los marcos jurídico e institucional ya definidos impactaron directamente en la conformación de un cuerpo electoral que, pese a las coyunturas políticas y los problemas estadísticos de las cifras, tendió a crecer en términos absolutos y a consolidar la heterogeneidad de su composición social desde los primeros ensayos institucionales. Durante el siglo XIX la debilidad de un Estado en ciernes permitió una evolución del sufragio bastante más amplia en los hechos de lo que la historiografía ha creído. Tal como ocurrió en otros países latinoamericanos, el establecimiento de elecciones indirectas de dos grados y una conceptualización censitaria de la ciudadanía política activa constituyeron electorados muy pequeños en términos relativos a la población, pero muy activos en fomentar prácticas de participación política. No sólo lo hicieron a través del ejercicio del sufragio, sino durante toda la maquinaria electoral en los días de registro, conformación de listas, campañas que eran cortas en duración pero vividas intensamente por la localidad; el ritual del voto y, finalmente, los escrutinios. Hay que mencionar que las elites tenían una gran autonomía en las elecciones de dos grados; esto parece haber sido un fenómeno común, porque es notable la capacidad de organización de las localidades en torno a un candidato o partido político.

La Constitución de 1833 recogió las definiciones liberales de ciudadanía de los proyectos electorales y reglamentos anteriores, reiterando la definición del ciudadano activo propuesta por la Constitución de 1828. Estableció que los individuos con derecho a sufragio eran los hombres mayores de edad –25 años entre los solteros y 21 entre los casados– letrados, propietarios o con independencia económica y jurídica.[26] Se trató de una ciudadanía legalmente restrictiva, limitada a individuos cuya renta, ocupación y educación acreditara frente a los demás ser sujetos libres, con capacidad para emitir su preferencia sin sujeciones o dependencias de otros.[27] Cada provincia debía establecer los montos de renta o censos requeridos para acceder al derecho de votar, los cuales parecen haber sido relativamente bajos.

El otro incidente que suscitó conflicto en la definición de la ciudadanía fue el de la alfabetización como condición necesaria para el ejercicio del voto, lo que de inmediato generó discrepancias porque se sabía que Chile era un país analfabeto sin un sistema educativo nacional público. En este sentido, el Reglamento de Elecciones –promulgado pocos meses después de la Constitución– reprodujo los requisitos censitarios económicos, pero se acordó no exigir saber leer y escribir sino hasta 1840, estimándose que para entonces ya sería posible esperar un cierto desarrollo educacional. En 1842, el debate volvió con ocasión de la aprobación de nuevas reformas a la legislación electoral y la caducidad de la disposición transitoria relativa a la alfabetización, cuya vigencia legal ya había expirado. El gobierno estuvo a favor de mantener la habilitación para votar a los analfabetos ya que más de la mitad de los hombres mayores de 21 años no cumplía con el requisito y se temía que su eliminación de los registros electorales alterara el equilibrio político de las distintas facciones.[28] La solución fue a medias. Se acordó respetar la ciudadanía activa de los analfabetos inscritos hasta ese momento, pero en adelante se respetaría la Constitución y ningún chileno podría "calificarse para entrar al ejercicio de ciudadano elector con derecho a sufragio, si no tiene la calidad de saber leer y escribir".[29] Este fue el marco jurídico sobre el que operó el sistema representativo hasta las reformas liberales de fines de siglo.

[26] *Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833.*

[27] Las inhabilidades eran las mismas que el reglamento de 1830, pero se añadía a quienes hubiesen quebrado fraudulentamente, a los nacionalizados en país extranjero, a quienes tuviesen pensiones, empleos, distinciones de gobierno extranjero sin permiso especial del Congreso, y a los que hubiesen residido en otro país por más de diez años sin autorización del presidente de la república.

[28] Borón, *Evolución*, 1971, pp. 5 y 6.

[29] Ley de 12 de noviembre de 1842, y Maza, S*istemas*, 1913, p. 74.

La ley electoral de 1874 estableció el sufragio universal masculino y alfabeto, eliminó las restricciones censitarias para votar, pero mantuvo como requisito el saber leer y escribir como la mínima garantía de renta establecida jurídicamente para ejercer el derecho a votar en forma libre. Esta solución fue ambigua porque presumía de derecho que quien sabía leer y escribir tenía la renta que se requería por ley. Sólo en el año 1888 se suprimió legalmente el requisito de capital y renta. La definición de ciudadanía declaró que eran ciudadanos activos con derecho a sufragio "los chilenos que hubieren cumplido los 21 años de edad, lean, escriban y estuviesen inscritos en los registros electorales del departamento".[30]

La ley electoral de 1890 consagró las reformas anteriores, estableció la inscripción como un acto personal, presencial y secreto y, junto con los analfabetos, se excluyó a todos quienes no gozaban del "libre uso de su razón". Esta incapacidad podía ser por razones de salud, por trabajar en condiciones de dependencia personal como el servicio doméstico, por tener procesos y condenas con pena aflictiva, quiebra fraudulenta, fraude al fisco; por trabajar para gobiernos extranjeros sin permiso del chileno; detentar la administración de la coacción física siendo parte de las policías urbanas y rurales, o soldado del ejército permanente y de la marina; las mujeres por su naturaleza y los eclesiásticos regulares por su dependencia al superior general de la orden.[31] Con escasas modificaciones, salvo la reforma de 1914 que organizó la renovación periódica de los registros electorales, esta fue la estructura del sistema electoral hasta la Constitución de 1925.[32] El nuevo marco constitucional modificó sustancialmente la organización política y el sistema representativo, pero reiteró la definición de ciudadanos activos como los chilenos, hombres, mayores de 21 años y alfabetos, inscritos en los registros electorales, además de que el voto era secreto.[33]

Chile cuenta con una detallada estadística electoral desde 1925, lo que permite hacer un análisis crítico del universo de inscritos y de los escrutinios en cada elección. Para el siglo XIX no existen documentos seriales, pero se sabe que se realizaron censos electorales desde la década de 1860 y existen algunos ejemplares para la de 1870. A pesar de ser aleatorios, los datos comprueban que el grupo de electores era muy pequeño respecto de

[30] Ley de 9 de agosto de 1888. Sus disposiciones fueron reproducidas en los artículos 11 y 25 de la Ley de elecciones de 20 de agosto de 1890.

[31] Ley de elecciones promulgada el 20 de agosto de 1890.

[32] Ley núm. 2883, 21 de febrero de 1914, Reforma a la Ley de elecciones de 1890.

[33] *Constitución*, 1925.

la población total. En 1862 apenas 1% de la población estaba inscrito en los registros electorales. La ley de 1874 no alteró sustancialmente dicha tendencia, pero permitió la inclusión de nuevos actores sociales al ejercicio del sufragio ampliando las bases electorales. Efectivamente, entre 1872 y 1875 se dobló el número de electores y se triplicó el número de votantes. En 1875 votaron 106 194 varones.[34] Era poco respecto de la población total del país; representaba apenas 5.1%, pero fue muy significativo si se le compara con el tamaño de la participación electoral hasta ese entonces, pues esa cifra duplicaba a los 49 047 ciudadanos calificados de 1872.[35] El número de ciudadanos que sufragaron en las elecciones parlamentarias de 1873 fue de 25 981, mientras que en las elecciones de 1876 fue de 80 346 representando 3.8% del total de la población.[36] Tal como señala Samuel Valenzuela, "la ley extendió el sufragio legal aunque no constitucionalmente", impactó sobre la configuración de la política partidista que buscó representar nuevos segmentos sociales y permitió el aumento paulatino del número de inscritos.[37] Según el Censo Electoral de 1879, el total de electores era de 148 737 individuos.[38] Esta cantidad triplicaba los números anteriores. Respecto a sí mismo el aumento había sido notable, de hecho se presumió fraude e irregularidades en la inscripción, pero aún era bajo proporcionalmente con la población masculina (véanse cuadro 1 y gráfica 1).

Hacia 1925 "el potencial electoral era el 10% de la población total, pero solo estaba inscrito un 5% y ejercía su derecho a voto un 3.5%".[39] Hubo que esperar hasta mediados del siglo XX, específicamente al voto femenino y la movilización política de los años sesenta y setenta, para que la representación política incorporase efectivamente nuevos actores sociales y tuviese alzas drásticas de participación.

Efectivamente, entre 1932 y 1973 la ampliación jurídica del cuerpo electoral permitió la inclusión de mujeres en las elecciones municipales de 1935 (Ley 5357) y en 1949 en las presidenciales y parlamentarias (Ley 9292). Las mujeres fueron el único sector de la población que pidió expresamente la ciudadanía política. La discusión del voto femenino no cuestionaba la definición restringida de ciudadanía, sino el hecho de que las

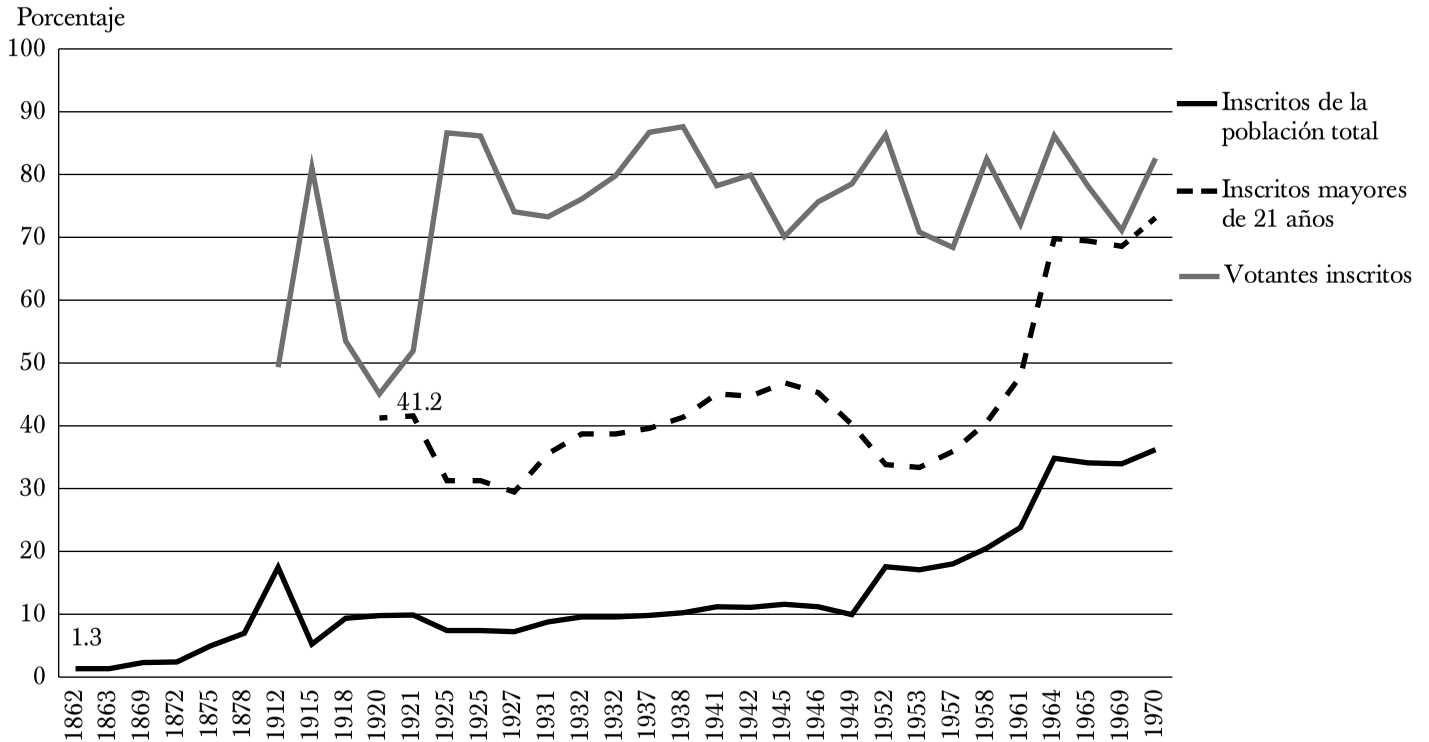
[34] *Anuario Estadístico de la República de Chile*, Santiago de Chile, 1879.
[35] Borón, *Evolución*, 1971, p. 7.
[36] *Ibid.*
[37] Valenzuela, *Democratización*, 1985, p. 2.
[38] *Anuario Estadístico de la República de Chile*, Santiago de Chile, 1879.
[39] Nazer, "Electores", 2000, p. 216.

Cuadro 1. Desarrollo del cuerpo electoral de Chile, 1862-1970

Año		*Población total*	*Total inscritos*	*Mayores de 21 años*	*Votos emitidos*	*Votos válidos*	*Abstención*
1862		1 676 243	22 161				
1863		1 676 243	22 261				
1869		1 744 368	40 434				
1872		2 054 581	49 047				
1875		2 135 511	106 194				
1878		2 135 511	148 737				
1912	C	3 424 000	598 000			295 000	303 000
1915	P	3 540 000	185 000			150 000	35 000
1918	C	3 656 000	342 000			183 000	159 000
1920	P	3 785 000	370 314	898 000		166 917	203 397
1921	C	3 853 000	380 000	914 000		197 267	182 733
1925	C	4 073 000	302 142	966 000		261 779	40 363
1925	P	4 073 000	302 142	966 000	260 895	260 278	41 247
1927	P	4 187 000	302 142	1 025 880	231 372	223 741	70 770
1931	P	4 429 000	388 959	1 094 000	285 810	284 949	103 149
1932	C	4 495 000	429 772	1 110 265		327 162	102 610
1932	P	4 495 000	429 772	1 110 265	343 892	342 990	85 880
1937	C	4 842 000	475 354	1 201 000	412 817	412 230	62 537
1938	P	4 914 000	503 871	1 218 672	442 888	441 441	59 983
1941	C	5 149 000	575 625	1 277 000		450 248	125 377
1942	P	5 244 000	581 486	1 300 512	466 507	464 669	114 970
1945	C	5 541 000	641 495	1 369 000		449 930	191 560
1946	P	5 643 000	631 527	1 393 821	479 310	477 785	152 217
1949	C	5 962 000	591 994	1 473 000	470 376	464 872	126 618
1952	P	6 295 000	1 105 029	3 267 105	957 102	954 131	147 927
1953	C	6 437 000	1 100 027	3 295 300	786 811	779 174	313 216
1957	C	7 121 000	1 284 159	3 575 300		878 229	405 930
1958	P	7 298 000	1 497 902	3 691 600	1 250 350	1 235 552	247 552
1961	C	7 802 000	1 858 980	3 881 300	1 385 676	1 339 896	473 304
1964	P	8 369 000	2 915 121	4 176 131	2 530 697	2 512 147	384 424
1965	C	8 567 000	2 920 615	4 206 400	2 353 123	2 282 443	567 492
1969	C	9 559 000	3 244 892	4 731 705	2 406 129	2 307 512	838 763
1970	P	9 780 000	3 539 747	4 841 100	2 945 799	2 923 294	584 948

Fuente: Base de datos electorales del Proyecto FONDECYT número 11110254.

Gráfica 1. Desarrollo del cuerpo electoral de Chile, 1862-1970



Fuente: Base de datos electorales del Proyecto FONDECYT número 11110254.

mujeres también podían participar de la política porque eran tan capaces como los hombres. La discusión del voto de las mujeres se dio en el marco de la reforma de elección municipal en 1933 y se centró en la diferencia entre el voto político, necesario para elegir a las autoridades políticas, y el voto administrativo, necesario para elegir a las autoridades encargadas de realizar una buena gestión de los recursos locales derivados de contribuciones directas que también pagaban las mujeres.[40] En 1934 se aprobó el voto municipal femenino, se abrió un padrón especial y las mujeres votaron por primera vez en las elecciones municipales de 1935. Desde entonces la discusión tomó caracteres reivindicativos, liderados por agrupaciones y líderes políticas femeninas, logrando aprobar el voto parlamentario y presidencial en 1949. En las elecciones de 1952 –que dieron el triunfo por segunda vez a Carlos Ibáñez del Campo–, las mujeres votaron por su primer presidente.

En 1969 se aprobó el voto de los ciegos y en 1970 el de los analfabetos. Por su parte, las reformas al sistema electoral de 1958 y 1962 sobre cédula única e inscripción obligatoria para trámites civiles, respectivamente, aumentó en forma exponencial el cuerpo electoral y se redujeron las posibilidades de cohecho y fraudes.[41] Hasta la incorporación femenina, el padrón había aumentado en proporción al crecimiento poblacional junto a la consolidación de una sociedad urbana, letrada, capitalista e industrial. Sin embargo, la simplificación de la inscripción electoral y su uso como una forma de identificación personal necesaria, por ejemplo para postular a empleos, elevó de inmediato el ritmo de expansión del electorado incluyendo a un amplio espectro de sectores sociales. Luego, en enero de 1970, se modificó la ley disminuyendo la edad para votar –a los 18 años– y se eliminó el requisito de la alfabetización. El proceso significó la universalización de la democracia representativa, culminando en las elecciones parlamentarias de 1973 con un padrón electoral integrado por 80.6% de la población mayor de 18 años, alrededor de 4 500 000 personas, de las cuales votó 81%.[42] Esta fue la elección de mayor participación electoral del periodo. La comparación es impresionante si se contrasta con las cifras de 1932, cuando alrededor de 19.3% de los votantes potenciales estaba inscrito en los registros electorales. Esta amplia adhesión al sistema electoral ha sido destacada por

[40] *Sesiones Cuerpos Legislativos*, sesión 19° extraordinaria de la Cámara de Diputados, 27 de febrero de 1933.

[41] *Ley 12889* del 31 de mayo de 1958; *Ley 14852 que fija el texto definitivo de la Ley General de Elecciones* de 16 de mayo de 1962.

[42] Nazer y Risemblit, "Electores", 2000.

la historiografía como un testimonio de la vocación democrática de los chilenos y del alto grado de estabilidad del sistema político de ese país.[43]

Como se ha visto, la llamada universalización del voto masculino no incluía a las mujeres, por lo que la verdadera implementación de los preceptos legales demoró casi 100 años en lograr un auténtico régimen de sufragio universal.[44] En estas circunstancias es equívoco hablar de ciudadanía universal; no obstante, el hecho no constituye una falacia jurídica como se ha argumentado.[45] Más que tener presente lo pequeño del universo electoral, la visualización de su permanente expansión da cuenta de las complejidades del proceso de democratización política que subyace a estas cifras junto con una de las características más permanentes del sistema electoral chileno: la temprana amplitud y heterogeneidad de su composición social desde mediados de siglo XIX. A continuación se detallan las principales tendencias que sustentan esta hipótesis.

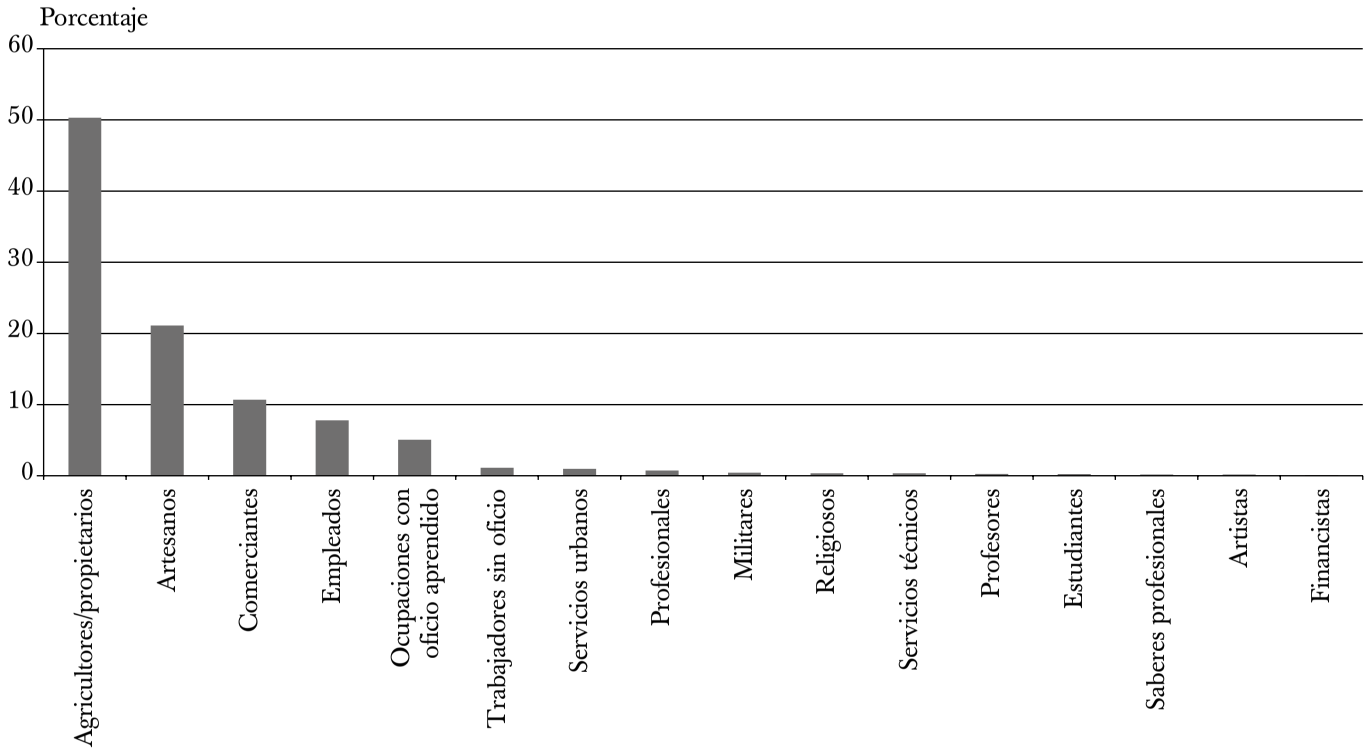
APROXIMACIÓN SOCIOLÓGICA DE LA COMPOSICIÓN DEL CUERPO ELECTORAL

El estudio sociológico del cuerpo electoral a través de fuentes cualitativas ha producido nuevos enfoques sobre el proceso de expansión de las prácticas electorales, reconociendo empíricamente la inclusión de diversos actores y no sólo de las elites. Chile cuenta con un corpus documental de extraordinario valor para realizar un estudio sociológico sofisticado del individuo "elector". Las fuentes permiten realizar una estadística bastante completa, aunque ciertamente fragmentada, del número de inscritos, votantes y escrutinios (véase gráfica 2).

Como ya se ha dicho, el proceso expansivo del cuerpo electoral no siempre fue homogéneo, tuvo ritmos diferentes, e incluso retrocesos (Ley de defensa del Estado en 1948-1958). Es decir, hubo un escaso impacto de la legislación que hizo obligatoria la inscripción y el sufragio (1929, 1949), salvo cuando la obligatoriedad de la inscripción fue requisito para la solicitud de créditos, préstamos o cualquier gestión en bancos, instituciones públicas o privadas de crédito, la Corporación de la Producción de Fomento,

[43] Urzúa, *Historia*, 1986 e *Historia*, 1992.
[44] Borón, *Evolución*, 1971, p. 7.
[45] *Ibid.*

Gráfica 2. Padrón electoral según ocupación, Chile 1878. Universo electoral con ocupación conocida: 148 046 individuos



Fuente: *Censo Electoral de 1878.*

instituciones de previsión, municipalidades, entidades fiscales, semifiscales autónomas o de administración autónoma; para la obtención de documentación necesaria para salir del país, postular a empleos fiscales.[46]

En el periodo 1862-1879, las tendencias electorales eran las que siguen:

Más de la mitad de los sufragantes eran hombres casados, alrededor de 30% eran solteros y 5% viudos.

Entre 1862 y 1878 el grueso del poder electoral estaba en manos de agricultores, propietarios, artesanos, comerciantes y se vislumbra el peso social que adquirirían los empleados. Es decir, alrededor de 80% del padrón estaba controlado por agricultores/propietarios, artesanos urbanos y comerciantes. El 20% restante se pulveriza en una infinidad de ocupaciones, sobre todo urbanas. Los requisitos censitarios fueron relativamente bajos, lo que permitió la inscripción de sectores populares. Esta característica permitió la emergencia de partidos abiertos a todos los segmentos políticamente significativos.

En 1878 se anuncia la participación de profesionales, estudiantes y profesores; de personas dedicadas a los servicios urbanos y oficios técnicos, y aumenta el número de trabajadores sin oficio.

Hacia el siglo XX, la reconstrucción parcial del padrón electoral de 1925 en las provincias de Atacama, Santiago, Talca y Concepción refleja una estructura social muy atomizada, de infinidad de ocupaciones. Esta composición tiene relación no sólo con la distribución de la mano de obra sino también con la forma de contar del periodo, porque todavía la categorización de los oficios era muy descriptiva y no conceptual, relacionada con el tipo de producción como lo es en las sociedades capitalistas e industriales (véase gráfica 3).

Siguiendo los datos de la gráfica 3 las tendencias generales de 1925 son:

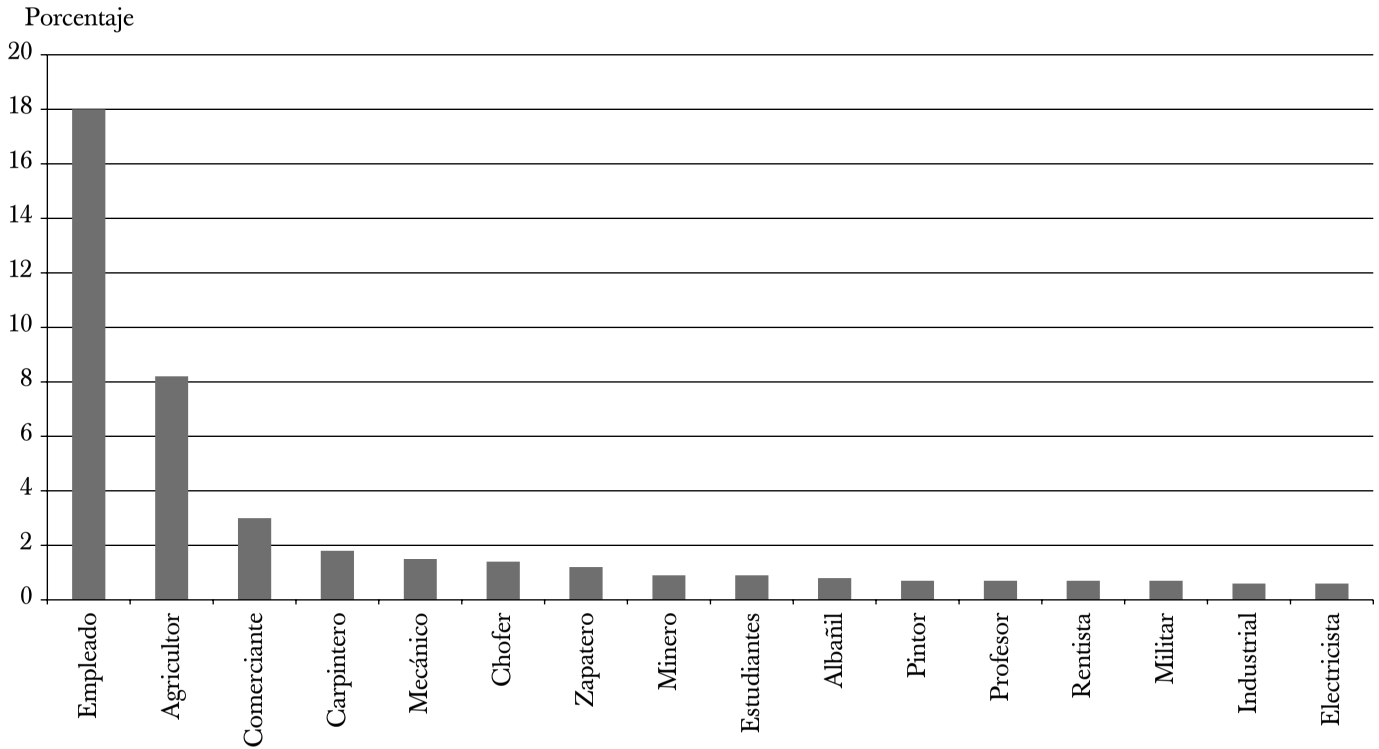
Primer nivel: presencia de empleados (20%), trabajadores en el área de servicios que se han ido desarrollando con la misma urbanización, comercio, terratenientes radicados en Santiago y trabajadores rurales, comerciantes.

Segundo nivel: técnicos, profesionales, profesores y estudiantes, artesanos.

Tercer nivel: el padrón es integrado por mineros, militares, jornaleros, industriales.

[46] Ley 14851 de 1962. Quedaban, sin embargo, fuera de los trámites el pago de pensiones del Servicio de Seguro Social, el pago del subsidio del Servicio Nacional de Salud y el pago de las asignaciones familiares de empleados y obreros.

Gráfica 3. Total de inscritos según ocupación. Padrón electoral de 1925



Fuente: *Padrón*, 1925.

Lentamente se insinúan los cambios económicos y sociales producidos por el desarrollo de la industria junto con un rápido crecimiento de la educación y la urbanización en los últimos 20 años. Se ha repetido una y otra vez que la expansión de la escuela y su impacto en el aumento de los índices de alfabetización posibilitó una extensión efectiva del sufragio hacia un amplio sector de la población adulta.[47] Sin embargo, estudios empíricos han demostrado la inexistencia de una correlación directa entre mayor alfabetización y crecimiento del cuerpo electoral.[48] La democratización de la educación y su impacto sobre los índices de alfabetos permitieron el ingreso de nuevos sectores sociales a la maquinaria representativa, sobre todo de grupos de trabajadores urbanos letrados organizados, las cúpulas del movimiento obrero socialista y comunista, y sectores medios vinculados al partido demócrata y radical. Su ingreso fue decisivo en la consolidación del sistema de alianzas más pragmáticas que ideológicas entre partidos políticos para apoyar presidencias de corte populista.

CONSIDERACIONES FINALES

El presente capítulo se cuestiona cómo se diseñó un Estado electoral en Chile, cuáles fueron los mecanismos centrales y los actores por los cuales el Estado logró, en forma progresiva, garantizar la participación de muchos y la libertad electoral de todos los ciudadanos junto con la legitimidad de los resultados (o de las decisiones adquiridas a través del voto).

La democratización de los derechos políticos y, específicamente, el derecho al sufragio, no sólo deben concebirse desde la progresiva democratización de la política electoral "vía reforma", como si fuese un proceso teleológico en sí mismo; sino recobrar el interés por las instituciones electorales. En Chile las elecciones tuvieron una dimensión política e institucional desde sus primeras versiones, y pusieron en acción procesos de negociación, pactos, alianzas, transacciones, lo cual, al margen de las prácticas intervencionistas, refuerza el carácter institucional de su ejercicio. Desde esta perspectiva, es posible concluir que la recurrencia al fraude plantea la necesidad historiográfica de renovar su visión y construir su historia, comprendiéndolo como práctica política y no como desviación de ella, o bien,

[47] Loveman, *Chile*, 2001.
[48] Sinding, "Evolution", 1972.

como ejemplo de un modelo de representación que no logra asentarse sino hasta mediados del siglo XX.

La larga historia de las elecciones en los siglos XIX y XX, da cuenta que la primera forma de autonomía e independencia del Estado electoral respecto de los partidos y las elites locales, fue la organización del padrón a través de su renovación periódica y permanente (1914), así como la sectorización de las atribuciones del Congreso para calificar las elecciones en el Tribunal Calificador de Elecciones (1925). Las elecciones no se ganaban en la votación, sino en la inscripción y en el proceso de calificación. Es por ello que la Constitución de 1925 instituyó el Conservador de Registro Electoral que en 1929 se completó con la creación del Servicio de Registro Electoral y del Tribunal Calificador de Elecciones con un riguroso sistema de selección de sus miembros.

Volver sobre el fraude no es una obsesión por las anomalías, es la necesidad de reconstruir su cronología, porque ella señala el itinerario de la sectorización de la política electoral y el impacto que dicho proceso tuvo sobre las prácticas y los actores electorales. Su estudio comprueba que el fraude fue sistémico, pero sus formas de operación respondían a las redes y vínculos de poder intrínsecamente locales, al menos hasta la década de 1960 en que la legislación reguló la política de pactos. Asimismo, el estudio del fraude, el cohecho y la manipulación del electorado por caciques locales, nos permite comprender que esas mismas "malas prácticas" también hicieron posible extender el sufragio desde muy temprano a grupos que no estaban formalmente incluidos en el sistema a través de la inscripción electoral.

Por su parte, la participación electoral estuvo circunscrita (al menos en parte) a la definición del ciudadano activo con derecho al voto. Tal como lo hemos mencionado, desde sus primeras conceptualizaciones el sentido político y el pragmatismo primaron sobre la discusión ideológica. Ello favoreció desde temprano la inscripción de sectores populares urbanos, los cuales era común que estuvieran enrolados en las milicias, y se sabía que el establecer cánones muy altos tenía el peligro de provocar un desequilibrio en las fuerzas de los diferentes grupos de poder. Este argumento ha sido profusamente citado para explicar la manipulación del electorado por las elites, pero el tema merece un estudio empírico de los censos establecidos y un análisis sociológico del electorado.

Recientes investigaciones han logrado recuperar buena parte de los padrones electorales de la primera mitad del siglo XX, demostrando desde la "sociología del electorado" que la definición de ciudadanía política cen-

sitaria y restrictiva parece haber sido lo suficientemente amplia para incluir a diversos sectores sociales. Sobre estos hallazgos se podría aventurar que no hubo necesidad de ampliar las bases sociales del electorado porque ya eran suficientemente extendidas desde principios del siglo XIX. Un ejemplo sorprendente que comprobaría esta tesis es que hayan sido las mujeres el único grupo social que demandó en el espacio público la expansión de los derechos políticos y, estrictamente, el derecho a votar. Jurídicamente fueron los únicos individuos excluidos de ese derecho debido a su naturaleza y no a su condición, como lo fueron los analfabetos y los pobres, y eso explica por qué la mujer ingresó al sufragio transitando desde la reivindicación de los derechos civiles a los políticos.

FUENTES CONSULTADAS

Hemerografía

Anuario Estadístico de la República de Chile, Santiago de Chile, 1879.
Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833.
Memoria del Conservador del registro Electoral de 1929.
Padrón Electoral de la República. Elecciones Generales de Congreso Nacional (periodo 1930-1934), varios volúmenes, Santiago, Imprenta Nacional, 1929.
Sesiones Cuerpos Legislativos.

Bibliografía

Aljovin, Cristóbal y Silesio López (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005.

Annino, Antonio (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX. De la formación del espacio político nacional*, Buenos Aires, FCE, 1995.

Borón, Atilio, *Movilización política y crisis política en Chile, 1920-1970*, Santiago, FLACSO, 1970.

_____, *La evolución del régimen electoral y sus efectos en la representación de los intereses populares: el caso de Chile*, Santiago, Escuela Latinoamericana de Ciencia Política y Administración Pública, 1971.

Botana, N., *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, Sudamericana, 1977.

Bouretz, Pierre, Olivier Mongin y Joel Roman, "Hacer la historia de lo político. Entrevista con Pierre Rosanvallon", trad. Franz Hensel Riveros, *Memoria & Sociedad*, vol. 10, núm. 20, enero-junio de 2006, pp. 77-86.

Campos Harriet, Fernando, "El sufragio en Chile", *Política*, Universidad de Chile, Santiago, núm. 6, 1984, pp. 9-61.

Cárdenas Ayala, Elisa, "Municipios revolucionados: Jalisco a la caída del porfiriato" en Jorge Regalado y Juan Manuel Ramírez Sáiz (coords.), *Intervención ciudadana e innovaciones políticas*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2003, pp. 323-333.

Castro, José Luis, *El sistema electoral chileno*, Santiago, Editorial Nascimento, 1941.

Constitución Política de la República de Chile promulgada el 18 de septiembre de 1925, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925 (edición oficial).

Cruz Coke, Ricardo, *Historia electoral de Chile: 1925-1973*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1984.

Donoso, Ricardo, *Las ideas políticas en Chile*, México, FCE, 1946.

Gueniffey, Patrice, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, prefacio François Furet, París, Éditions de l'E.H.E.S.S., 1993.

_____, *La revolución francesa y las elecciones: democracia y representación a fines del siglo XVIII*, México, FCE, 2001.

Guerra, François-Xavier, *México: del antiguo régimen a la revolución*, trad. Sergio Fernández Bravo, México, FCE, 1988.

Joignant Rondon, Alfredo, "El lugar del voto: la reforma electoral de 1874 y la invención del ciudadano-elector en Chile", *Estudios Públicos*, núm. 81, 2001, pp. 245-275.

La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, Nueva York, PNUD, 2004.

Ley 14851 de 1962.

Ley del 12 de noviembre de 1842.

Ley Electoral de 19 de noviembre de 1874.

Ley Electoral de 9 de agosto de 1888.

Ley Electoral de 20 de agosto de 1890.

Ley núm. 2883 de 21 de febrero de 1914, Reforma a la ley de Elecciones de 1890.

Decreto Ley núm. 542 de 23 de septiembre de 1925.

Ley núm. 12889 de 31 de mayo de 1958.

Ley núm. 14852 fija el texto definitivo de la Ley General de Elecciones de 16 de mayo de 1962.

Loveman, Brian, *Chile, the Legacy of Hispanic Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, Nueva York, 3a. ed., 2001.

Malamud, Carlos (comp.), *Partidos políticos en América Latina y la Península Ibérica, 1830-1930*, Madrid, Papeles de Trabajo del Instituto Universitario Ortega y Gasset, 1995.

Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Dobleday, 1964.

Maza, José, S*istemas de sufragio y cuestión electoral*, Santiago, Imprenta La Ilustración, 2ª ed., 1913.

Millar Carvacho, René, *La elección presidencial de 1920. Tendencias y prácticas políticas de Chile parlamentario*, Santiago, Universitaria, 1982.

Moulian, Tomás e Isabel Torres, *Sistema de partidos en la década del sesenta: antecedentes históricos*, Santiago, FLACSO, 1989.

Nazer, Ricardo y Jaime Rosemblit, "Electores, sufragio y democracia en Chile", *Mapocho*, vol. 48, segundo semestre de 2000, pp. 215-229.

Nohlen, D., *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, FCE, 2ª ed., 1998.

Padrón Electoral de la República de Chile, Santiago, 1925.

Posada Carbó, Eduardo (ed.), *Wars, Parties and Nationalism: Essays on the Politics and Society of Nineteenth Century Latin America*, Londres, London Institute of Latin American Studies, 1995.

_____ (ed.), *Elections before Democracy. The History of Elections in Europe and Latin America*, Londres, Macmillan, 1996.

Rosanvallon, Pierre, *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal*, México, Instituto Mora, 1999.

_____, *Por una historia conceptual de lo político*, Madrid, FCE, 2006.

Sabato, Hilda, "Citizenship, Political Participation and the formation of the public Sphere in Buenos Aires, 1850s-1880s", *Past and Present*, núm. 136, 1992, pp. 139-163.

_____ (coord.), *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*, México, Fideicomiso de Historia de las Américas-COLMEX/FCE, 1998.

_____, *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*, Quilmes, Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

Scully, Timothy, *Los partidos de centro y la evolución política chilena*, Santiago, CIEPLAN-Notre Dame, 1992.

Sinding, Steven W., "The Evolution of Chilean Voting Patterns: A Re-examination of Some Old Assumptions", *The Journal of Politics*, vol. 34, núm. 3, agosto de 1972, pp. 774-796.

Ternavasio, Marcela, *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2002.

Urzúa, Germán, *Historia política electoral de Chile, 1931-1973*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1986.

_____, *Historia política de Chile y su evolución electoral (de 1810 a 1992)*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1992.

Valenzuela, Arturo, *Political Brokers in Chile. Local Government in a Centralized Policy*, Durham, N. C., Duke University Press, 1977.

_____, *El quiebre de la democracia en Chile*, Santiago, FLACSO, 1989.

Valenzuela, J. Samuel, *Democratización vía reforma: la expansión del sufragio en Chile*, Buenos Aires, Ediciones del IDES, 1985.

_____, "Hacia la formación de instituciones democráticas: prácticas electorales en Chile durante el siglo XIX", *Estudios Públicos*, núm. 66, 1997, Santiago, pp. 215-257.

_____, "La ley electoral de 1890 y la democratización del régimen político chileno", *Estudios Públicos*, núm. 71, 1998, Santiago, pp. 265-296.

_____, Eugenio Tironi y Timothy R. Scully, *El eslabón perdido. Familia, modernización y bienestar en Chile*, Santiago, Taurus, 2006.

LA "BRECHA NO EXPLICADA". LOS PADRONES ELECTORALES Y SU CONTRIBUCIÓN PARA EL ESTUDIO DE LA ETNICIDAD Y EL RACISMO EN EL PERÚ DEL SIGLO XIX

Jesús A. Cosamalón Aguilar

Este trabajo pretende elaborar una reflexión acerca de los orígenes de la discriminación racial en Perú y cómo los padrones electorales pueden contribuir para su estudio. Estos documentos fueron elaborados con el fin de determinar el derecho a voto de los habitantes y por esa razón registraron variables tales como la raza, educación, actividad económica, etcétera. Gracias a estas características y su relación con la ciudadanía y el sufragio, objetivo primordial de la fuente, es posible analizar con detalle la relación entre el ejercicio de derechos políticos y su vinculación con factores sociales, económicos y culturales. Para el caso peruano tal relación es muy importante dado su largo historial de prácticas racistas y de exclusión social que afecta los derechos ciudadanos, aspectos que tuvieron una enorme influencia en los acontecimientos de las últimas décadas e, incluso, influyen negativamente en nuestro desarrollo económico.

LA "BRECHA NO EXPLICADA". RACISMO, EXCLUSIÓN Y CIUDADANÍA

El fenómeno de la violencia política producto del enfrentamiento entre fuerzas del Estado y los movimientos subversivos Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru entre 1980 y 2000 tiene antecedentes históricos complejos y de larga trayectoria, muchos de las cuales aún se encuentran presentes en los conflictos actuales de Perú. Pero más allá del debate acerca de las causas que dieron origen a la violencia y las polémicas acerca de las responsabilidades políticas y penales, un aspecto

indudable es que la gran mayoría de las víctimas de estos sangrientos enfrentamientos fueron civiles, muchas veces ajenos a ambos bandos. Además, como ya se ha argumentado con mucha razón, la discriminación y el racismo fueron factores que contribuyeron a darle forma a los trágicos resultados de la violencia.

La Comisión de la Verdad y Reconciliación –formada en 2001 con el fin de esclarecer el proceso y establecer las respectivas responsabilidades de los hechos de violencia–,[1] entregó en 2003 a las autoridades y a la opinión pública un extenso informe compuesto de nueve tomos en los que se detallan muchos de los acontecimientos, sus causas, consecuencias y culpabilidades. Para su elaboración se requirió de un gran conjunto de especialistas y un enorme esfuerzo de levantamiento de información consistente en pesquisas documentales y de campo, consistentes en la recopilación de miles de testimonios de todos los implicados en los hechos de violencia. Gracias a este importante esfuerzo se pueden conocer los acontecimientos desde la perspectiva de quienes fueron afectados por ella, que si bien no es la única posible, es una de las más importantes y la que más rápidamente podría ser olvidada dado su carácter vivencial y oral. Por medio de estos testimonios queda claramente establecido que la discriminación y el racismo que sufrieron especialmente las poblaciones rurales y campesinas de Perú fueron factores fundamentales para comprender la violencia.

Ambos bandos en conflicto –las fuerzas estatales y las filas subversivas– hicieron gala de un desprecio por la vida y los derechos de las personas, lo que fue agravado por los procedimientos con los cuales pretendieron derrotar al otro bando. Así, los subversivos secuestraban a familias enteras con el objetivo de forzar la incorporación a sus huestes, en tanto actuaban con dureza y crueldad para castigar a los pobladores opuestos a sus intereses y en sus enfrentamientos con las fuerzas del orden. Cabe señalar que una gran cantidad de víctimas fueron las propias fuerzas del orden, emboscados y ejecutados en esta secuencia de hechos trágicos. Por su parte, los miembros del ejército y fuerzas policiales, en hechos que están plenamente documentados,[2] secuestraron, desaparecieron ilegalmente y ejecutaron a

[1] Para conocer sus objetivos y parte de su trayectoria, véase <http://www.cverdad.org.pe/lacomision/nlabor/antecedentes.php>. [Consulta: 25 de junio de 2014.]

[2] El informe completo se puede consultar en Comisión de la Verdad y Reconciliación, *Informe final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, 2003, 9 tt., en <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>. [Consulta: 25 de junio 2014.]

gran cantidad de personas, muchas de ellas acusadas de ser parte de los movimientos subversivos, sin que se haya establecido una investigación judicial. En otros casos se arrasó con poblaciones enteras –incluyendo a ancianos y niños– quienes no tenían nada que ver con los hechos de violencia. Así, se calcula que cerca de 70 000 personas fueron víctimas mortales de estos hechos, lo cual ha motivado un justificado cuestionamiento acerca de las reacciones de los mismos peruanos ante los hechos, mientras estos se desenvolvían ante sus ojos.

El informe señala que hasta principios de la década de 1990 la opinión pública limeña no manifestó una mayor preocupación o un cuestionamiento radical frente a lo que estaba ocurriendo, especialmente en las zonas del interior del país. De acuerdo con los datos de la Comisión, las regiones principalmente afectadas por la violencia fueron las del oriente, centro y sur de Perú, habitadas por campesinos de origen indígena hablantes mayormente de lenguas diferentes al castellano. Hasta fines de la década de 1980, las continuas matanzas, violaciones de derechos humanos y otros delitos no motivaron fuertes reacciones de condena desde la capital, a pesar de las numerosas víctimas y evidencias de abusos. La reacción sólo se haría notar con gran fuerza luego del brutal atentado de la calle Tarata, en el distrito de clase media limeña de Miraflores, dejando más de 20 personas muertas y cerca de 150 heridos. Estas reacciones de indiferencia de parte de la opinión pública se han atribuido a la distancia física y emocional que se tiene con las poblaciones de origen indígena, tal como lo señala el propio informe: "no resulta extraño que este Perú rural, andino y selvático, quechua y asháninka, campesino, pobre y poco educado, se haya desangrado durante años sin que el resto del país sienta y asuma como propia la real dimensión de la tragedia que se vivía en ese 'pueblo ajeno dentro del Perú'".[3] Durante el periodo de la violencia política, según el informe, 85% de las víctimas pertenecía a departamentos que concentraban 9% del ingreso nacional; 75% de las víctimas hablaba quechua u otras lenguas, a pesar de que sólo 20% de los habitantes pertenecía a este grupo. Por estas razones, Primitivo Quispe, acerca de la violencia en Accomarca (Ayacucho), manifestaba su dolor ante la realidad de que él y los habitantes de su región no eran percibidos como ciudadanos equivalentes a los de otras regiones. En sus propias palabras: "mi pueblo realmente era pues un pueblo no sé […] un pueblo ajino [*sic*] dentro del Perú. Otra gente de repente

[3] *Ibid.*, t. I, p. 163.

a ellos consideraban como animales […] ¿no? sí. Así es la situación de mi pueblo, Accomarca."[4]

Recientemente, esta misma realidad omnipresente es motivo de nuevas aproximaciones. El racismo y la discriminación no han disminuido con el crecimiento económico; por el contrario, parecen resistirse tenazmente a su desaparición recreándose con nuevas prácticas públicas y comportamientos cotidianos. Por ejemplo, el auge económico de Perú desde los inicios del siglo XXI no ha logrado reducir sustancialmente las brechas económicas; es decir, aunque se redujo la pobreza, las distancias entre los más ricos y los más pobres parecen ampliarse cada vez más. Los economistas interesados en este fenómeno nos proporcionan una metodología interesante que vale la pena reseñar. Desde 1940, por disposiciones estatales, se abandonó el uso de categorías étnicas en los censos nacionales. Aunque en algunos casos se siguió usando esas categorías en documentos oficiales, el uso de categorías étnicas paulatinamente desapareció de los registros escritos tales como fichas personales, de trabajo, de estudiantes, etc. Sin embargo, esto no significó la caducidad de las prácticas discriminatorias, ocasionando un problema metodológico: cómo demostrar la existencia del racismo cuando las fuentes no consideran las variables étnicas. El artículo de Gustavo Yamada, Adriana Lizarzaburu y Katia Samanamud, el cual inspira el título de este parágrafo, analiza esta realidad por medio de una metodología original.[5] Los salarios en las ciudades y la costa (lugar de residencia histórica de la población percibida como blanca y mestiza) son mayores que en las zonas rurales, especialmente en la sierra, pero tal realidad se puede explicar matemáticamente por medio de las diferencias, por ejemplo, entre el costo de vida y nivel educativo, generalmente más alto en las ciudades. Sin embargo, según sus estudios, un porcentaje de esas diferencias (entre 11 y 22%) no tiene ninguna explicación medible por alguna variable concreta. A esa realidad denominan "la brecha no explicada", postulando la importancia de las diferencias étnicas en esa disparidad. Dicho de otro modo: esa brecha se podría explicar por el racismo imperante, que paga menores salarios a personas con igual educación por el mismo trabajo, por causas relacionadas con la discriminación.[6]

[4] "Audiencias Públicas en Ayacucho", en *ibid.*
[5] Yamada *et al.*, "Persistencia", 2012.
[6] *Ibid.*, pp. 84-85.

Los breves trazos que esta realidad contemporánea ofrece de Perú son los puntos de entrada a un fenómeno de origen histórico. Es evidente que los elementos que organizan cotidianamente las prácticas excluyentes tienen una trayectoria bastante larga en Perú. Tanto el color de piel como la educación, la apariencia, la lengua, la riqueza y la cultura, han sido profusamente utilizados como marcadores que socialmente ubican a los individuos. La historiografía peruana consideró que muchas de esas prácticas se habían generado y consolidado bajo la dominación española, la cual generó diferencias legales entre españoles e indígenas, e introdujo la esclavitud africana creando una sociedad excluyente por medio de categorías étnicas (o raciales, como se solía afirmar) tales como españoles, indios, negros y castas. Sin embargo, es claro en la historiografía más reciente que el color de piel fue uno de los elementos en juego, sirviendo de etiqueta que resumía las diferencias, pero que podía ser alterada por medio de los otros factores. Incluso ser denominado "indio" en el mundo colonial no significaba necesariamente ser inferior dada la existencia de indios nobles cuyo estatus fue reconocido por la corona española.[7]

Con la llegada de la independencia y la creación de la república se instauró paulatinamente el régimen de igualdad ante la ley, eliminándose las diferencias entre personas libres y, posteriormente en el caso peruano, se acabaría la última barrera con la disolución de la esclavitud africana en 1854. No obstante, la eliminación de las diferencias legales no significó la eliminación del racismo y la discriminación por el color de la piel; al contrario, de acuerdo con lo que se observa en el presente, se consolidaron las prácticas excluyentes. De allí que algunas de las preguntas que este ensayo intenta contestar son: ¿cuándo es que se consolidó esta sociedad en la que la falta de educación, ser campesino y hablar lenguas locales se convirtieron en factores de exclusión de la ciudadanía?, ¿por medio de qué fuentes es posible documentar ese proceso? En las siguientes páginas propongo que fue precisamente durante la segunda mitad del siglo XIX, justamente cuando se logra estabilizar el Estado peruano, cuando se consolidó el proceso del uso de la raza como síntesis de las diferencias sociales, económicas y culturales. Gracias a la continuidad de las prácticas electorales y los documentos que se generaron para definir el derecho a la ciudadanía, en teoría igualitaria, es que se puede historizar el proceso de exclusión que todavía existe hasta el presente.

[7] Entre los trabajos acerca del tema se pueden consultar Araya y Valenzuela, *América*, 2010, y Obara-Saeki, *Ladinización*, 2010.

CENSOS, PADRONES Y CIUDADANÍA EN LA HISTORIA SOCIAL PERUANA DEL SIGLO XIX

La mayoría de la historiografía peruana y peruanista que utiliza censos y padrones como fuente para la historia se concentran en el periodo colonial, debido a las grandes polémicas que animaron a los historiadores durante el siglo XX. Las principales interrogantes eran el volumen de la población indígena al momento de la conquista, su disminución, las causas y la recuperación demográfica. Para tal fin se utilizó abundantemente la documentación de origen colonial, informaciones arqueológicas y etnohistóricas. Una vez producida las independencias, los ejes del problema cambiaron, concentrándose en establecer la evolución de las poblaciones nacionales en función de los modelos de antiguo régimen y de transición demográfica. Además, en el caso peruano, las variables étnicas fueron desapareciendo paulatinamente; primero con la eliminación del sistema de castas, luego con la abolición de la esclavitud y del tributo indígena en 1854, aunque se mantuvieron en los censos oficiales hasta 1940.

No es casualidad que hacia mediados del siglo XIX se haya renovado el interés del Estado peruano por retomar las estadísticas de población. Como es conocido, a partir del impulso económico provocado por la exportación del guano de las islas desde mediados de siglo y hasta algunos años antes de la guerra del Pacífico (1879), el Estado peruano contó con ingentes recursos que le permitieron modernizar el país y generar diversas condiciones –algunas envueltas en la corrupción– para el surgimiento de una nueva elite de origen costeño. Así, en estas décadas aparecen diversas instituciones que retoman el interés por la estadística, tales como el Consejo Central Directivo de Estadística General (22 de abril de 1847), el cual incluyó la apertura de dependencias provinciales. La mayoría de los censos y padrones elaborados durante el periodo colonial y republicano fue realizada bajo una metodología poco confiable, dado que no siempre utilizaban como fuente la indagación directa sobre el campo, sino que se confeccionaban sobre la base de información fiscal, parroquial o militar.[8] En el caso peruano, dada la vigencia del tributo colonial bajo la forma republicana de contribución de indígenas hasta 1854, los recuentos de población estuvieron frecuentemente basados

[8] Para una interesante revisión de los métodos aplicados y su relación con políticas del Estado, véase Ragas, "Ideólogos", 2008.

en este tipo de documento, lo cual afectó su exactitud. Desde el periodo colonial son conocidas las prácticas evasivas de la población afecta al tributo, que consistían en la migración y ocultamiento a los recuentos de población, las cuales evidentemente continuaron durante la época republicana.[9]

En 1856, el interés estadístico fue transferido a las municipalidades de reciente aparición, a las cuales se les exigió por ley la creación de registros cívicos, estado civil y censo general. Por otro lado, el censo de 1862 fue elaborado aparentemente con intenciones electorales y fue duramente criticado por especialistas de la época, como Manuel Atanasio Fuentes, quien luego se encargaría de publicar los resultados del censo general de 1876. Según este personaje, la ley obligaba a las municipalidades a elaborar el recuento comisionando a vecinos ilustres, a razón de uno por cada 1 000 habitantes, la ejecución del mismo. La falta de personas con la calidad necesaria para llevar adelante esta tarea y otros inconvenientes hicieron que Atanasio Fuentes propusiera la aplicación de un método diferente: la entrega de los formularios en blanco a la población para que –una vez llenos– los remitan a las autoridades, mientras que en las zonas en las cuales no era posible aplicar el censo de esta manera, se organizaría un conjunto de empadronadores. Esta fue la forma en que se ejecutó el considerado mejor censo del siglo XIX, realizado en 1876.

Este proceso de retomar el control de la población por medio de estadísticas, clave de la construcción del Estado moderno, se hizo más complejo por la necesidad de establecer un registro apropiado de la condición de ciudadanía y el derecho al sufragio. Con la Constitución de Cádiz (1812) comenzó el proceso de construcción semántica del concepto ciudadano, alejándolo progresivamente de la noción de vecino para representar la pertenencia a un Estado-nación en términos de equivalencia de un individuo a otro. En la época republicana el concepto de ciudadanía se entrelazó con el honor de defender a la patria o con la aptitud para ejercer públicamente los derechos consagrados por la Constitución.[10] Como señala Francisco Núñez, "la lógica del ciudadano estaba impregnada de la virtud; sólo los hombres virtuosos, aquellos que se destacan de entre los demás podían

[9] Según Mateo Paz Soldán, geógrafo del siglo XIX, el censo de 1850 se elaboró a partir de las listas de contribuyentes, citado por Pini, "Población", 1972, p. 42.

[10] Para el caso peruano son muy importantes los trabajos de Chambers, *Súbditos*, 2003; Chiaramonti, "Propósito," 2005, y "Buscando," 2000, y Thurner, *Republicanos*, 2006. Una exhaustiva revisión del tema y de la historiografía disponible la encontramos en Irurozqui, "Introducción", 2005.

intervenir en un cargo público".[11] Esta concepción de ciudadanía permitió la permanencia de valores y elementos de prestigio social que le dieron sentido a la noción de ciudadano. De acuerdo con Núñez, las críticas a la aplicación de una idea de ciudadanía igualitaria en una sociedad en la cual no todos eran reconocidos como potencialmente honorables, muestra que las jerarquías sociales aún pervivían en los discursos y prácticas cotidianas de los habitantes.[12]

Entre los elementos que los especialistas han destacado para el establecimiento de la ciudadanía y el derecho al sufragio se encuentran el género, la edad mínima o estar casado, la capacidad de leer y escribir (salvo el caso de los indígenas), la posesión de una propiedad raíz, el ejercicio de alguna actividad útil (arte, industria u oficio), la condición de jefe de taller y el pago de contribuciones al Estado. Como señala Valentín Paniagua, estos requisitos permitían –por medio de diversas excepciones consideradas en la ley– el voto de los indígenas –incluso analfabetos– si cumplían con la exigencia de pagar alguna contribución o de poseer bienes raíces.[13]

Prácticamente lo común en las constituciones era exigir el ejercicio de una profesión o industria útil para poseer el derecho al sufragio, salvo las cartas de 1828 y 1834. En este último año se agregó una ley orgánica de elecciones que precisó que para ser ciudadano en ejercicio se necesitaba ser natural de una parroquia o haber residido dos años en una demarcación fija, pagar contribución al Estado por oficio, tener empleo público o algún grado de instrucción.[14] Posteriormente, la Constitución promulgada en 1839 durante el gobierno de Agustín Gamarra definió la ciudadanía a través de los requisitos de estar casado o ser mayor de 25 años, saber leer y escribir, excepto los indígenas y mestizos hasta el año de 1844, y pagar contribución; esto fue precisado por un reglamento que estableció la prohibición de votar a los sirvientes domésticos y mendigos. Estas disposiciones

[11] Núñez, "Concepto", 2007.

[12] El mejor ejemplo es la poesía de Felipe Pardo y Aliaga, tal como la cita Núñez: "La propiedad no es condición precisa / No obstante, se aconseja al ciudadano / Tener un pantalón y una camisa, / que aunque no es ilegal votar en cueros / Guardar conviene al qué dirán a sus fueros / También el manumiso (y allá va eso) / Ejerce en el Perú ciudadanía / Y por supuesto silla en el Congreso / Ocupará, si se le antoja, un día / La Ley que ve del nacional progreso / Turbia la fuente y sucia en demasía / El mal remedia de excelente modo / La purifica echándole más lodo." Núñez, "Concepto", 2007, pp. 252-253.

[13] Excepción de las Constituciones de 1821, 1826 y 1839 que exigían tener 25 años, véase Paniagua, "Derecho", 2003, p. 65.

[14] Oviedo, *Colección*, 1861, vol. 1, pp. 359-373.

fueron ratificadas por Ramón Castilla quien en el reglamento de elecciones de 1851 suprimió el derecho de sufragio a los siervos, criados, sirvientes domésticos, los mendigos, los que no pagaban contribución al Estado y los que no siendo indígenas no sabían leer o escribir.

Luego de la abolición de la contribución indígena –en 1854–, las comunidades indígenas y campesinas perdieron una de sus vías de acceso al sufragio. La solución que se encontró en la Constitución liberal de 1856 fue admitir más de una condición alternativa para acceder al derecho de sufragio, contándose entre ellas saber leer y escribir, el ejercicio de algún arte, el pago de impuestos por ejercer oficio o industria, propiedad, jefatura de taller o ser licenciado del ejército o la armada. Este artículo es el mismo que se estableció en la carta de 1860, que estuvo vigente hasta 1919 con un breve intervalo de tiempo regido por la carta de 1867 (agosto de 1867 a enero de 1868) y motivó debates acerca de si la propiedad colectiva de los indígenas, contraria al espíritu liberal, era considerada en rigor apropiada para acceder al sufragio. En las siguientes décadas algunos liberales, como Manuel Pardo, consideraron que el pago de la contribución correspondía a un "arriendo" desde tiempos coloniales y en todo caso debía ser incluida dentro del pago de impuestos.[15] En la práctica, hasta 1895 se mantuvo la participación de indígenas analfabetos en las elecciones.[16] Así, antes de la guerra del Pacífico la definición de "indígena" dejó de asociarse al pago de la contribución, eliminando una de las condiciones legales que había sustentado esa noción desde tiempos coloniales. Sin embargo, esto no significó la desaparición de la denominación "indio" ni de los grupos sociales definidos a partir de ese término.

La Ley Orgánica de Elecciones de 1861 ratificó las restricciones para el ejercicio del sufragio: "ejercen el derecho de sufragio los ciudadanos casados o mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir o sean jefes de taller o tengan alguna propiedad raíz o paguen al tesoro público alguna contribución, cuyos nombres se hallen inscritos en el registro cívico". Además, sólo aquellos que tenían derecho a sufragar podían ser elegidos miembros

[15] Águila, *Ciudadanía*, 2013, p. 223.

[16] En ese año, el presidente Nicolás de Piérola aprobó una nueva ley electoral que reformó el sistema de elecciones y excluyó definitivamente el voto de los analfabetos, reduciendo sustancialmente el universo de electores. Cabe señalar que hacia fines del siglo XIX posiblemente más del 70% de la población peruana era analfabeta, elevándose ese porcentaje hasta 90% en la mayoría de las regiones de hablantes de lenguas nativas. El voto de los ciudadanos analfabetos sólo sería incorporado en la nueva Constitución de 1979.

de los colegios electorales que determinaba la ley, con el añadido de saber leer y escribir sin excepciones. Por otro lado, la contribución al Estado se estableció desde el punto de vista liberal como un rasgo esencial del ciudadano. El ministro J. M. Químper decía –en 1867– que:

> el que no contribuye a sobrellevar las cargas de la sociedad, tampoco debe gozar de los beneficios que ella concede a sus miembros […] por razones de moralidad y de justicia solo deben intervenir en los actos electorales los buenos ciudadanos y seguramente no es buen ciudadano el que le niega al Estado, en sus momentos de apuro, una parte demasiado pequeña de su trabajo personal.[17]

Esto significa que aquellas actividades en las que la instrucción profesional o semiprofesional eran requisitos importantes para su ejercicio, estaban asociadas directamente al derecho al sufragio y, por lo tanto, al honor. La otra condición que hay que considerar es el ejercicio de alguna actividad que brindase algún tipo de contribución al Estado y que se ejerciese de forma independiente; es decir, no sujeta a dependencia personal o tutela. Como dependientes se encontraban los aprendices de artesanos o los servidores domésticos, quienes se hallaban bajo la responsabilidad de sus patrones y, por lo tanto, no contaban con el derecho al voto. Por otro lado, la conjunción "o" permitía la amplia participación de los ciudadanos, dado que bastaba cumplir con alguno de los requisitos considerados por la ley.

De aquí se deduce la necesidad de elaborar padrones que establezcan de manera clara los atributos considerados por la ley para el ejercicio de las responsabilidades ciudadanas. En 1860 se elaboró un documento de estas características, titulado como censo, pero que por sus características internas parece más apropiadamente algún tipo de registro cívico. Esta fuente fue dada a conocer por José Ragas y Vincent Peloso, este último posteriormente publicaría una nota acerca del hallazgo.[18] Los registros cívicos se formaban sobre la base de "los censos parciales y se extractarán de ellos los nombres de los individuos que conforme a los artículos 37 y 38 de la Constitución, ejercen el derecho de sufragio[…] la inscripción debe hacerse por orden alfabético de apellidos, poniéndose después de ellos los nombres,

[17] José María Químper, "Memoria que el secretario de Estado en el despacho de Gobierno, Policía y Obras Públicas presenta al Congreso Constituyente de 1867", *El Peruano*, 23 de febrero de 1867.

[18] Peloso y Ragas, "Estadística", 2001, y Peloso, "Anonymous", 2006.

la edad, el estado y la profesión".[19] Cualquier individuo que no estuviese incluido y que desease ser registrado en esa lista, debía comprobar tanto su residencia en la localidad como el ejercicio de una profesión, industria u ocupación lícita. Una vez conformado el registro, se procedía a la entrega de cartas de ciudadanía, boleta que señalaba de manera precisa el nombre de la persona y el de la foja de inscripción. Si algún ciudadano consideraba que un individuo poseía carta de ciudadanía sin tener los méritos ni cumplir con los requisitos de ley, podía interponer una tacha que debía ser resuelta por la junta encargada de elaborar el registro.

De este modo, en la elaboración de los censos se establecieron con cuidado los datos que debían ser registrados, para dejar constancia de la presencia o no de los elementos considerados por la ley para acceder al honor de la ciudadanía. Así, el reglamento para la formación de los registros de los habitantes, anteriormente citado, señalaba los datos a considerar: patria, nombre, edad, condición, religión, estado civil, bienes raíces, profesión u ocupación. Como se puede ver en ninguna de las disposiciones legales se hace referencia a criterios raciales o similares en cuanto a la elaboración del censo o del registro posterior, de manera que su presencia en la documentación podría ser una decisión particular de quienes llevaron adelante la formación del censo de 1860, tal vez avalada por la inercia de considerar el color de la piel como parte de los criterios de clasificación social o como una manera adicional de reforzar las diferencias sociales que implicaban el ejercicio de la ciudadanía. Sea como fuere, lo que resulta evidente es que su registro guarda relación con la intención de establecer la pertenencia o no a aquel grupo privilegiado de habitantes urbanos considerados hábiles para elegir o ser elegidos. De este modo, las actividades en las que se podían reconocer directamente los atributos de ley para acceder al voto eran socialmente considerados de prestigio y conferían estatus a su poseedor.

EL CENSO DE 1860, LA ETNICIDAD Y LA EDUCACIÓN

De acuerdo con el censo de 1860, la ciudad contaba con un poco menos de 70 000 habitantes, distribuidos en cinco cuarteles:

[19] *Reglamento para la formación de los registros de los habitantes y de los ciudadanos de la República*, 19 de noviembre de 1861, en <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/LeyesXIX/1861157.pdf>. [Consulta: 6 de junio de 2007.]

Cuartel I	14 297
Cuartel II	16 072
Cuartel III	11 970
Cuartel IV	11 358
Cuartel V	12 960
Total	66 657

De este total censado voy a utilizar los registros correspondientes a los cuarteles I, III y V, con un total de 32 548 fichas válidas (véanse cuadros 1 y 2). La razón para utilizar estos cuarteles es que en ellos se concentró buena parte de los sectores populares de la ciudad, compuesta por habitantes registrados como blancos, mestizos, indios, negros, chinos y sus descendientes. Además, el registro total de la población era materialmente imposible cuando se elaboró la base de datos correspondiente, dada la extensión de la fuente.

En el cuadro 1 se puede observar la composición étnica de la ciudad en 1860 de acuerdo con el total de los registros considerados, destacando el hecho de que la ciudad de Lima tenía una gran cantidad de población no blanca (afroperuana, indígena, mestiza, china y castas). Si la sociedad estuviera organizada bajo principios no étnicos (o no raciales, como se diría en la época), esta estructura se repetiría de manera similar en los oficios, patrones residenciales, etcétera. Sin embargo, los datos del Censo de 1860 muestran que la distribución no era aleatoria; por el contrario, evidencia una sociedad en la que los criterios raciales se consolidaron como el marcador más eficaz para distinguir a los ciudadanos.

Por su parte, el cuadro 2 organiza las actividades económicas de los habitantes sin considerar a aquellos que no manifestaron ejercer ninguna ocupación, menores de edad, ancianos, religiosos, militares y mendigos, relacionado con el porcentaje de personas registradas como "blancas" en actividad. Como se puede notar con claridad, el porcentaje de blancos es directamente proporcional al prestigio de la actividad económica, especialmente para aquellas en las que se pagaban altos impuestos o exigían alguna instrucción; lo que muestra una estructura social "racializada," en la que los oficios u ocupaciones se estructuraban de acuerdo con el valor simbólico del color de piel. Por ejemplo, se pueden notar tres sectores. En el primero de ellos, el porcentaje de blancos fluctúa entre 96 y 88%; el segundo entre 61 y 47% y el tercero, de más bajo estatus, entre 28 y 10%. El último grupo está compuesto por actividades de muy bajo estatus, tales como los artesanos que elaboran alimentos de consumo cotidiano, los sir-

Cuadro 1. Filiación racial por género (1860)

	Hombres	*Porcentaje*	*Mujeres*	*Porcentaje*	*Total*	*Porcentaje*
Blanco	8 440	53.1	8 403	50.4	16 843	51.7
Afroperuano	3 580	22.5	4 801	28.8	8 381	25.7
Indio[a]	2 118	13.3	2 016	12.1	4 134	12.7
Mestizo	1 190	7.5	1 211	7.3	2 401	7.4
Cholo	181	1.1	185	1.1	366	1.1
Chino (asiático)	303	1.9	3	0.0	306	0.9
Sin datos	72	0.5	45	0.3	117	0.4
Total	15 884	100.0	16 664	100.0	32 548	100.0

[a] Se agregó un registro consignado como "natural"
Fuente: elaboración propia con base en Municipalidad, *Censo*, 1860.

Cuadro 2. Porcentaje de blancos por actividad (1860)

Actividad	*Frecuencia*	*Porcentaje*	*Porcentaje de Blancos*
Profesionales	253	1.9	95.7
Propietarios	204	1.5	93.6
Comerciantes	1 187	8.7	93.3
Empleados	345	2.5	91.3
Semiprofesionales	66	0.5	90.9
Dependientes	276	2.0	88.4
Artistas	95	0.7	61.1
Artesanos	4 574	33.5	48.6
Comercio (alimentos)	874	6.4	47.8
Agricultores	427	3.1	46.6
Artesanos (alimentos)	386	2.8	28.2
Servicios menores	4 538	33.3	12.0
Jornaleros	423	3.1	9.9
Total	13 648	100.0	42.1

Fuente: elaboración propia con base en Municipalidad, *Censo*, 1860.

vientes domésticos y los jornaleros, entre los cuales es frecuente la presencia de afroperuanos.

Se pueden comparar estos datos con los resultados del censo de Lima de 1908 y observar si existe alguna correspondencia.[20] Cabe señalar que en esta pesquisa, realizada por la municipalidad, los criterios de clasificación no son precisamente los mismos que aplico en este trabajo, pero se puede intentar una comparación general. En 1908 las actividades que agrupaban mayor proporción de hombres blancos fueron, en orden descendente: las profesiones liberales (abogados, arquitectos, contadores, diplomáticos, etcétera), representaban 91.7%; instrucción y educación (estudiantes, profesores e institutrices), 88.8%; los propietarios y rentistas, 85.7%; los profesionales de la salud (dentistas, farmacéuticos, médicos, veterinarios y obstetras), 81.8%; los empleados del gobierno y administración, 80.5%, y los comerciantes (abastecedores, vendedores, agentes, cajeros, comerciantes, etcétera), 69.4%. Para el caso de las mujeres, la proporción de registradas como blancas fue de 100% para la actividad de propietarias, de 95% para las empleadas, 92% para las profesiones liberales, 79% para la instrucción y educación, y 38% para las profesionales de la salud. El bajo porcentaje de las mujeres blancas en este último rubro se debe a que de las ocho obstetras registradas, cinco eran mestizas y las restantes fueron inscritas como blancas, siendo esta labor la única ocupación femenina en el sector. Como se puede notar, se mantuvo la tendencia a que las actividades de alto estatus sean ejercidas mayormente por blancos o blancas.

La racialización de las actividades económicas también respondía a otro principio que lo alimentaba: la alfabetización. El saber leer y escribir en castellano era fundamental para lograr ser considerado blanco. En el censo de 1860 se registró el alfabetismo y también se anotaron los criterios étnicos, lo cual nos permite relacionarlos. Considerando sólo a la población masculina y femenina mayor de catorce años, tenemos la siguiente secuencia: de 10 520 hombres, 75% sabía al menos leer, pero la distribución de este atributo variaba consistentemente de acuerdo con las denominaciones étnicas: 95% de los blancos sabían leer, mientras que 73% de los mestizos, 52% de los afroperuanos y 51% de los indios tenían el mismo conocimien-

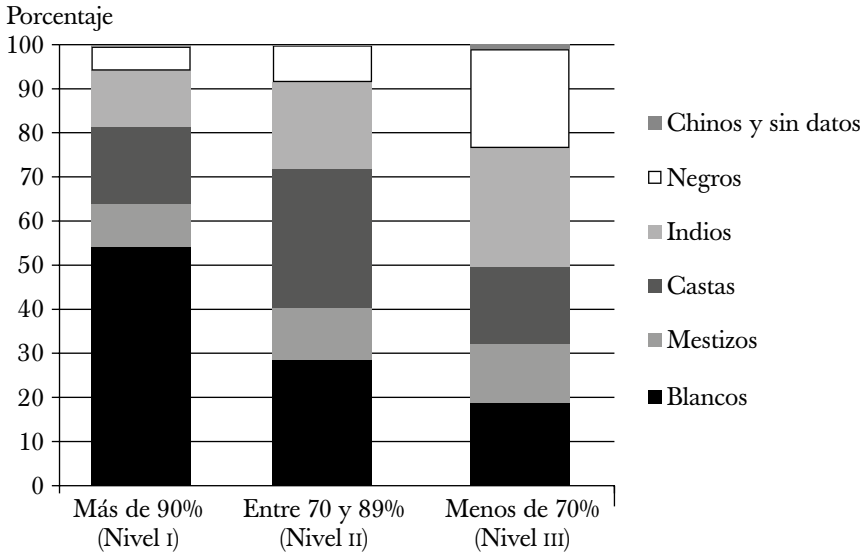
[20] Municipalidad, *Censo*, 1915, pp. 554-569. Este es el único documento que ofrece datos combinados de raza y ocupación a principios del siglo XX. El total de personas censadas mayores de catorce años con profesión fue de 3 796. Para no afectar el análisis no he considerado el rubro de "labores domésticas", que se refería a lo que hoy denominaríamos "ama de casa". Así, el total de registros analizados es de 3 539 personas.

to. Un aspecto que se debe resaltar es la clara distancia entre los indios y negros de los mestizos y, a su vez, entre estos y los blancos. Estas cifras muestran que la condición de blanco se encontraba estrechamente ligada al conocimiento de la lectura. Mientras que el otro polo étnico se encuentra en la denominación negro, cuyo nivel de alfabetismo, descontado los otros grupos afrodescendientes, es de sólo 29%. Desde otra perspectiva y con los mismos datos: 68% de todos los que sabían leer y escribir fueron registrados como blancos, mientras que sólo 8% de todos los analfabetos recibieron la misma denominación. En el caso de las mujeres la tendencia es similar: de 11 857 mujeres mayores de catorce años, 53% sabía al menos leer; es decir, 88% de las mujeres blancas, 30% de las mestizas, 17% de las afroperuanas y 17% de las indias, tenían el mismo conocimiento. Nuevamente el caso de las mujeres registradas como negras es notablemente inferior: sólo 7% de ellas sabía leer, mientras que de todas las personas alfabetizadas, 81% fueron registradas como blancas y entre las analfabetas sólo 11% fue anotado de esa manera. Tales disparidades crean la percepción de que los analfabetos eran principalmente no blancos, mientras que era mucho más probable que alguien con educación básica pudiera ser percibido como blanco.

Un ejemplo en particular que se puede utilizar para comprender la importancia de la etnicidad es el caso de los artesanos. La gráfica 1 organiza los datos de la siguiente manera: en la parte inferior se muestra el porcentaje de alfabetización en tres rangos (más de 90%, entre 70 y 89% y menos de 70%), combinados en las barras con la presencia étnica en cada rango. Como se puede notar claramente, entre los artesanos los grados de alfabetización más altos se relacionan con una mayor presencia de blancos.

¿Cuántas de las personas registradas estaban en condiciones de ejercer su derecho a sufragar? Considerando los requisitos anteriormente mencionados, en el censo se encuentran 4 919 hombres nacidos en Perú, mayores de 21 años y que sabían leer y escribir. De todos ellos, cerca de 62% eran blancos, superando el promedio general de la muestra por varios puntos (53%); mientras que sólo 10% eran indígenas, menos que la cifra general (13.3%). Quizá las cosas se observan mejor desde el ángulo de la exclusión. De los 1 819 hombres mayores de 21 años y sin dominio de la escritura, sólo 6% eran blancos, mientras que 29% eran indios y 54% afroperuanos, complementados por 11% de mestizos. Estos datos muestran con claridad que los excluidos del derecho a votar por ser analfabetos eran fundamentalmente no blancos. Si bien es cierto se autorizó el derecho a votar de los analfabetos, esto se aplicó fundamentalmente en las comunidades

Gráfica 1. Artesanos hombres, porcentaje de alfabetización y etnicidad



Fuente: Censo de Lima de 1860, Archivo Histórico de la Municipalidad de Lima.

campesinas del interior y, como ya se señaló, sólo hasta 1895. En la capital no existía una comunidad indígena ni se cobraba la contribución de indígenas, por lo que muy presumiblemente los analfabetos podían ser excluidos de la participación, salvo que, cosa que no era rara, fueran incorporados en el proceso por medio de los caudillos y capituleros locales.

Por otro lado, los oficios de más bajo estatus, tales como los jornaleros, chacareros y peones (521 casos), excluidos del sufragio, estaban compuestos mayormente por analfabetos (66%) y sólo 19% por blancos. En estos casos era muy probable la exclusión por ser dependientes de otros y no contribuir con impuestos. Además, 97% de los analfabetos de este grupo no eran blancos, la mayoría eran afroperuanos (51%) seguidos por los indios (42%) y los mestizos (4%). Lo mismo se podría afirmar de los sirvientes domésticos (387 personas) excluidos por ser dependientes de otras personas, que sólo muestran 14% de registros de personas blancas con 61% de analfabetismo, de los cuales sólo 4% eran blancos. Estas observaciones indican que hacia el último tercio del siglo XIX se consolidó la percepción

de que tanto los indígenas como los afrodescendientes eran principalmente analfabetos y que ejercían actividades económicas de bajo estatus, lo que los excluía del derecho al sufragio.

Así, el censo de 1860 evidencia una sociedad en la cual los criterios raciales definían el estatus personal, construidos a partir de variables como el oficio y la educación. Existió una relación muy estrecha entre saber leer, el ejercicio de ocupaciones de alto y medio estatus y el porcentaje de blancos en cada actividad. Como señala Krüggeler para el Cuzco del siglo XIX, criterios como propiedad, educación, profesión, lugar de vivienda, relaciones familiares y modo de vida fueron determinantes para la identificación étnica. El ejemplo concreto que señala es muy claro: "un indio no vivía en Santa Ana y era pobre porque era indio, sino que era considerado indio porque era pobre y vivía en Santa Ana. De la misma manera, es posible que alguien fuera considerado blanco aunque su piel fuese trigueña simplemente porque era dueño de una casa en el centro de la ciudad y disponía de una considerable cantidad de dinero."[21] Parafraseando a Krüggeler en su trabajo acerca de los artesanos del Cuzco: ¿sólo los blancos aprendían a leer y escribir?, ¿sólo los blancos podían acceder fácilmente a ocupaciones de medio y alto prestigio? La respuesta, tal como lo señala Krüggeler, es que la persona era percibida como blanca "porque" sabía leer y escribir, ejercía una ocupación decente y vivía en una vivienda de la misma condición. Pero se "ennegrecía" cuando vivía en un cuarto, callejón u otro lugar similar, era analfabeto y su actividad económica no tenía demasiado prestigio o no era capaz de proporcionar a su familia un alto grado de bienestar.

El censo de 1860 muestra un momento importante en la historia del Perú y de su noción de construcción de ciudadanía, evidenciando la estrecha relación entre etnicidad, educación y derecho al sufragio. Si bien es cierto que no se promulgaron leyes que impidieran el acceso al sufragio en función de criterios étnicos, los factores de tipo económico y cultural excluyeron especialmente a las mayorías de origen indígena, hablantes de lenguas nativas y analfabetos. Este proceso fue paralelo a la aparición de nuevas elites costeñas beneficiadas con las exportaciones de guano, que consolidaron su poder por medio de un proyecto de modernidad que terminó por redefinir socialmente al país. Los cambios que desearon para el país se sustentaron en una visión pesimista acerca de los orígenes sociales de las mayorías, definidas como incivilizadas e incapaces de reformarse.

[21] Krüggeler, "Doble," 1991, p. 51.

Los afrodescendientes fueron percibidos cada vez más como peligrosos y con tendencia a la criminalidad;[22] mientras que los indígenas fueron definidos como indolentes, impasibles e incapaces de ser civilizados por vivir en un estado de barbarie. Esto se puede notar bastante bien, tal como Cecilia Méndez lo ha señalado, en la manera en que la geografía de Perú fue racializada; los indios, por ejemplo, se convirtieron en "serranos", habitantes de las alturas y afectados por las condiciones que la dureza del clima les imponía.[23] La historia de este cambio se remonta a las construcciones simbólicas de los indígenas producidas a fines del siglo XVIII, cuando se definió su carácter asociado al entorno natural, cada vez más relacionado con las tierras de altura. Además, en las primeras décadas del siglo XIX los conflictos políticos entre liberales y conservadores, caracterizados por tensiones regionales costa-sierra y discusiones acerca de lo que era o debía ser la nación, la imagen del indígena como representativo de Perú fue cuestionada desde los sectores más conservadores.

ETNICIDAD Y EDUCACIÓN A FINES DEL SIGLO XIX

De acuerdo con los datos publicados en 1877,[24] del total de la población en los departamentos del sur de Perú, más de 60% era indígena (Puno, 89%; Huancavelica, 77%; Cusco, 73%; Ayacucho, 70%; Ica, 64%, y Moquegua, 63%). Entre 50 y 60% de población indígena se encontraba en los departamentos de Junín (58%), Lambayeque (57%), Piura (55%), Lima (55%) y Huánuco (54%). Todos ellos, salvo el caso de Lima que tenía más bien fuerte presencia blanca (23%), contaban también con una gran presencia de mestizos, la cual oscilaba entre 32 y 37%. Asimismo, entre 40 y 50% de la población indígena estaba representada en Apurímac, Tacna, Loreto, Amazonas y Tarapacá. En estos departamentos la población mestiza oscilaba entre 20 y 40%. Por último, en los departamentos de Ancash, Arequipa, La Libertad, Cajamarca y el Callao la población indígena era menor de 40%. En

[22] Aguirre, "Irrecusables", 2004.

[23] Méndez, "Indio", 2012. Un texto pionero acerca de la manera en que la geografía comenzó a ser fundamental en la definición de la raza es Orlove, "Putting", 1993. Recientemente Jorge Lossio (*Peruano*, 2012) ha estudiado el proceso de cómo la altura y su influencia fueron utilizadas en el mismo sentido.

[24] Fuentes, *Estadística*, 1877.

todas ellas, salvo Arequipa donde la población blanca representaba 49%, los mestizos lo hacían con entre 43 y 53 por ciento.

Como se puede observar, la mayoría de los departamentos ubicados en las zonas de altura, hablantes de lenguas nativas, fueron registrados como mayoritariamente indígenas. Sobre esta base los siguientes datos ratifican la percepción de las zonas del sur y serranas como analfabetas y habitadas básicamente por indígenas, quienes luego de la reforma de 1895 fueron excluidos en definitiva del sufragio.

De acuerdo con la *Estadística del movimiento de la población de 1877*, los departamentos de la sierra sur, con la excepción de Arequipa, tienen tasas de alfabetización muy bajas (de 2 a 6%), definitivamente las más bajas de todo el territorio nacional. En la sierra central esta tasa se encuentra entre 9 y 10%; en la sierra norte, entre 12 y 16%; la costa norte, entre el 14 y 25%; Lima, con 38%, y Callao, con 55.5%. Lesevic ya había demostrado la correlación inversa (–0.706) que existía entre mayor población indígena y alfabetización. Esto significa que a mayor población indígena, mayor proporción de analfabetismo. Lo contrario ocurre en el caso de la población blanca, donde a mayor proporción de blancos, mayor porcentaje de población alfabetizada.[25] Una conclusión que se puede extraer de estos fríos datos es que durante la segunda mitad del siglo XIX se comenzó a consolidar una percepción del país en la que ser indio implicaba tener como origen las zonas de sierra, especialmente la zona sur, ser analfabeto y –muy probablemente– aymara o quechua hablante. Lo "serrano" referido a ser parte de la población indígena y no partícipe de los criterios culturales dominantes también se relacionó con la exclusión del sufragio, tal como se evidenció luego de 1895.

CONSIDERACIONES FINALES

La importancia del padrón orientado principalmente a determinar el derecho al sufragio sobrepasó su propio límite al incorporar categorías que organizaban las jerarquías sociales, permitiendo una comprensión más profunda de sus mecanismos. El derecho a votar se vinculó fuertemente con la etnicidad por medio de la distribución de la alfabetización, la riqueza, el tipo de vivienda, entre otros factores, consolidando los criterios raciales a pesar de su inexistencia legal.

[25] Lesevic, *Recuperación*, 1986.

Cuadro 3. Alfabetización por departamentos, 1876-1877

Departamento	*Alfabetización (porcentaje)*
Apurímac	2.4
Puno	3.0
Cuzco	5.2
Huancavelica	6.1
Ayacucho	7.8
Huánuco	9.8
Junín	10.9
Ancash	11.7
Piura	13.8
Loreto	14.5
Cajamarca	15.6
Lambayeque	18.4
Amazonas	21.0
Moquegua	22.4
La Libertad	25.0
Arequipa	25.6
Tacna	27.6
Tarapacá	32.2
Ica	35.7
Lima	38.3
Callao	55.5
Promedio	19.2

Fuentes, *Estadística*, 1877, y Contreras, *Maestros*, 1996.

Como es conocido, en los primeros años del siglo XX la educación primaria se hizo obligatoria, lo cual tampoco significa que anteriormente no se hayan realizado esfuerzos para educar a los sectores populares, especialmente en el entorno urbano. Para la población en general el acceso a la lectura se convirtió en un factor trascendental para lograr el ascenso social, y quienes –por diversas razones– no conseguían este conocimiento fueron definidos como incultos e incapaces, siendo percibidos mayormente como

negros e indios. A partir de este momento las diferencias sociales, culturales y económicas fueron explicadas por medio de atributos raciales.

Tal proceso ocurrió en la segunda mitad del siglo XIX, justamente cuando el Perú inició un ciclo de modernización acicateado por los ingresos guaneros. Mucho se ha discutido acerca del carácter y consecuencias de estos hechos, especialmente en torno a la existencia de una burguesía con un proyecto nacional.[26] Más allá de estas discusiones, un aspecto relevante fue que para la extracción de guano, el cultivo de caña y algodón no se necesitó una mano de obra especializada. Además, la fuerza laboral provino de contratos semiserviles, enganchamiento y antiguos esclavos, con una escasa paga. De este modo, la elite que dirigía el proyecto no requirió de una educación para las masas, ni estuvo interesada en desarrollar un mercado interno que sostuviera otro tipo de crecimiento económico. Por lo tanto, el modelo económico de desarrollo capitalista, orientado al exterior, se relacionó con la consolidación de una población definida racialmente y que tuvo lugar en esa expansión gracias a las características raciales definidas previamente.[27] Como señala Verena Stolcke, uno de los rasgos distintivos de la sociedad de clases capitalista es la naturalización de las diferencias sociales, que armonizó el destino de los individuos con la ideología liberal que aceptaba la movilidad social.[28] De este modo se hicieron compatibles dos procesos: la consolidación de la ideología liberal y el derecho al sufragio, y la profundización del racismo y la exclusión contra los indígenas y afrodescendientes, excluyéndolos de la participación en las elecciones. Este proceso se ampliaría a lo largo del siglo XX, mostrando su rostro más tenebroso durante los duros años del conflicto armado interno entre las fuerzas subversivas y las estatales. Pero, a pesar de que la violencia ha disminuido, el racismo y la discriminación continúan afectando la vida de numerosos peruanos que obtienen menores salarios y derechos, siendo considerados ciudadanos de una categoría inferior.

[26] Un debate al respecto se encuentra en el libro de Mc Evoy, *Experiencia*, 2004.

[27] Aníbal Quijano fue uno de los primeros en llamar la atención acerca de la relación entre la expansión capitalista, las formas de control del trabajo y la construcción de identidades raciales, aunque en su análisis los intereses de las elites y de los grupos subordinados (indios, mestizos y negros) se encuentran radicalmente divergentes. Quijano afirma que los intereses sociales de las elites eurocentristas "eran explícitamente antagónicos respecto de los siervos indios y los esclavos negros, dado que sus privilegios estuvieron, precisamente, hechos del dominio/explotación de dichas gentes. De modo que no había ningún terreno de intereses comunes entre blancos y no blancos y, en consecuencia, ningún interés nacional común a todos ellos." Quijano, "Colonialidad", 2000, p. 235.

[28] Stolcke, "Sexo", 2000, pp. 41-46.

FUENTES CONSULTADAS

Hemerografía

El Peruano, Lima.

Bibliografía

Águila, Alicia del, *La ciudadanía corporativa. Política, constituciones y sufragio en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2013.

Aguirre Romero, Carlos A., "'Los irrecusables datos de la estadística del crimen': la construcción social del delito en la Lima de mediados del siglo XIX" en Carmen Mc Evoy (ed.), *La experiencia burguesa en el Perú (1840-1940)*, Madrid/Frankfurt, Iberoamericana, 2004, pp. 309-329.

Araya Espinoza, Alejandra y Jaime Valenzuela Márquez (eds.), *América colonial. Denominaciones, clasificaciones e identidades*, Santiago de Chile, Instituto de Historia-Pontificia Universidad Católica de Chile/Universidad de Chile/Ril Editores, 2010.

Barbagelata, José y Juan Bromley, *Evolución urbana de la ciudad de Lima*, Lima, Publicación del Concejo Provincial de Lima/Lumen, 1945.

Chambers, Sarah, *De súbditos a ciudadanos: honor, género y política en Arequipa*, Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2003.

Chiaramonti, Gabriella, "Buscando el ciudadano 'virtuoso'. El censo peruano de 1876 en el proyecto político de Manuel Pardo" en Marcello Carmagnani (ed.), *Constitucionalismo y orden liberal. América Latina, 1850-1920*, Turín, Otto Editore, 2000, pp. 9-50.

_____, "A propósito del debate Herrera-Gálvez de 1849: breves reflexiones sobre el sufragio de los analfabetos" en Cristóbal Aljovín de Losada y Sinesio López (eds.), *Historia de las elecciones en el Perú. Estudios sobre el gobierno representativo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005, pp. 325-358.

Contreras, Carlos, *Maestros, mistis y campesinos en el Perú rural del siglo* XIX, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1996.

Fuentes, Manuel Atanasio, *Estadística del movimiento de la población del año 1877: nacimientos*, Lima, Imprenta del Estado, 1877.

Irurozqui Victoriano, Martha, "Introducción. Sobre la condición ciudadana en los Andes: propuesta y debate historiográfico" en Martha Irurozqui Victoriano (ed.), *La mirada esquiva. Reflexiones históricas sobre la interacción del Estado y la ciuda-*

danía en los Andes (Bolivia, Ecuador y Perú). Siglo XIX, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2005, pp. 13-40.

Krüggeler, Thomas, "El doble desafío: los artesanos del Cusco ante la crisis regional y la Constitución del régimen republicano (1824-1869)", *Allpanchis*, Instituto de Pastoral Andina, núm. 38, 1991, Cusco, pp. 13-65.

Lesevic, Bruno, *La recuperación demográfica en el Perú durante el siglo* XIX, Lima, INANDEP, 1986.

Lossio, Jorge, *El peruano y su entorno. Aclimatándose a las alturas andinas*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2012.

Mc Evoy, Carmen (ed.), *La experiencia burguesa en el Perú (1840-1940)*, Madrid/Frankfurt, Iberoamericana, 2004.

Méndez, Cecilia, "De indio a serrano: nociones de raza y geografía en el Perú (siglos XVIII-XXI)", *Histórica*, Pontificia Universidad Católica del Perú, vol. XXV, núm. 1, 2012, Lima, pp. 53-102.

Municipalidad de Lima, *Censo de la provincia de Lima*, Lima, Imprenta de la "Opinión Nacional", 1915.

Núñez, Francisco, "El concepto de vecino/ciudadano en Perú (1750-1850)", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, Universidad de Sevilla, vol. IX, núm. 17, primer semestre de 2007, pp. 235-253.

Obara-Saeki, Tadashi, *Ladinización sin mestizaje. Historia demográfica del área chiapaneca 1748-1813*, Tuxtla Gutiérrez, Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas, 2010.

Orlove, Benjamin S., "Putting Race in Its Place-Order in Colonial and Postcolonial Peruvian Geography", *Social Research*, The New School for Social Research, vol. LX, núm. 2, 1993, Nueva York, pp. 301-336.

Oviedo, Juan de, *Colección de leyes, decretos y órdenes publicadas en el Perú desde el año de 1821 hasta el 31 de diciembre de 1859*, Lima, Felipe Bailly, 1861, 16 vols.

Paniagua, Valentín, "El derecho de sufragio en el Perú", *Elecciones*, Oficina Nacional de Procesos Electorales, núm. 3, 2003, Lima, pp. 61-90.

Peloso, Vincent y José Ragas, "Estadística y sociedad en el Perú poscolonial: el desconocido censo de Lima de 1860", *Histórica*, Pontificia Universidad Católica del Perú, vol. XXV, núm. 2, segundo semestre de 2001, Lima, pp. 275-293.

_____, "The Anonymous Lima Census of 1860", *Hispanic American Historical Review*, Duke University, vol. LXXXVII, núm. 2, 2006, Durham, pp. 353-362.

Pini Rodolfi, Francisco, "La población del Perú a lo largo de un siglo: 1785-1884" en Centro de Estudios de Población y Desarrollo (ed.), *Informe Demográfico Perú 1970*, Lima, CEPD, 1972, pp. 19-123.

Quijano, Aníbal, "Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina" en Edgardo Lander (comp.), *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2000, pp. 201-246.

Ragas, José, "Ideólogos del Leviatán. Estadística y sociedad en el Perú (1791-1876)" en Carlos Aguirre y Carmen Mc Evoy (eds.), *Intelectuales y poder. Ensayos en torno a la república de las letras en el Perú e Hispanoamérica, siglos XVI-XX*, Lima, Instituto Francés de Estudios Andinos, 2008, pp. 151-172.

Stolcke, Verena, "¿Es el sexo para el género lo que la raza para la etnicidad… y la naturaleza para la sociedad?", *Política y Cultura*, vol. 14, 2000, Xochimilco, pp. 25-60.

Thurner, Mark, *Republicanos andinos*, Cusco, Centro Bartolomé de Las Casas/Instituto de Estudios Peruanos, 2006.

Yamada, Gustavo, Adriana Lizarzaburu y Katia Samanamud, "La persistencia de las brechas étnicas en el mercado laboral peruano" en Francisco Galarza (ed.), *Discriminación en el Perú. Exploraciones en el Estado, la empresa y el mercado laboral*, Lima, Universidad del Pacífico, 2012, pp. 61-102.

REPUBLICANISMO Y PARLAMENTARISMO EN MÉXICO, 1824-1911

Israel Arroyo

En México predominan dos grandes debates alrededor del régimen de gobierno: el origen histórico de nuestro presidencialismo y la ausencia o no de elementos parlamentarios en dicho sistema. El primero comienza con un doble equívoco; por una parte, pensar que el republicanismo mexicano se hizo a imagen y semejanza de la experiencia estadunidense; por la otra, debido a que se situó el origen del presidencialismo mexicano en la Constitución de 1824.[1]

En sentido contrario a esta perspectiva, los legisladores mexicanos optaron, desde un inicio, por un presidencialismo diferente al de Estados Unidos. La clave está en seguir la forma en que se elegía el poder ejecutivo en ambas experiencias políticas. En cuanto a la ubicación histórica del presidencialismo, se trata de un problema de nominación. Los constituyentes de 1824 sancionaron un poder ejecutivo "individualizado", al que denominaron presidente de la república, pero esto no implicó que se adscribieran a un régimen presidencialista. El presidencialismo estadunidense –caso con-

[1] La literatura que parte de este enfoque es muy amplia, basten dos referencias obligadas sobre el tema: Carpizo, *Presidencialismo*, 1985, y Crespo, *Fracaso*, 2006. Hay, además, que señalar que existe una historiografía contemporánea sobre el siglo XIX que ha subrayado las diferencias entre el caso de Estados Unidos y el de México. Sin embargo, gran parte de esta bibliografía discute el punto bajo el término genérico de la "primera república federal de México". Su discusión, en breve, se centra en subrayar las diferencias o semejanzas históricas de ambos "federalismos" o como un contrapunto de las formas de gobierno centralistas. La noción de república es ambigua y, sobre todo, no tiene un contenido propio de sus rasgos y principios que la constituyen. Una lectura crítica de esta visión historiográfica y sus pocas excepciones puede rastrearse en Arroyo, *Arquitectura*, 2011.

temporáneo y germinal de este tipo de régimen– se caracterizó por elegir al presidente de la república en forma directa –aunque por medio de colegios electorales diferenciados, según el peso poblacional de cada uno de sus estados–, tomando distancia de la experiencias europeas, que elegían a su poder ejecutivo mediante la tradición monárquica o el parlamento; o bien, por una combinación de ambos referentes. La fórmula mexicana no siguió –en varias décadas– al modelo estadunidense, pero tampoco las formas parlamentarias europeas regulares del siglo XIX. Uno de los objetivos de este texto se centrará en hacer visibles las variantes mexicanas en la primera mitad del siglo XIX y ubicar el nacimiento del presidencialismo en el Constituyente de 1857.

El segundo debate es más difícil de desentrañar ya que existen pocos estudios sistemáticos que hablen sobre una tradición parlamentaria en México o, por lo menos, sobre la presencia de elementos parlamentarios –los llamados regímenes híbridos– en las entrañas del presidencialismo mexicano. Debemos a Frank A. Knapp no sólo el haber hecho el mejor texto histórico sobre el debate entre los elementos presidencialistas y parlamentarios, sino reactivar el tema que estaba prácticamente ausente en la historiografía mexicana.[2] En su libro –*Sebastián Lerdo de Tejada*–, además de ser una biografía de uno de los más grandes estadistas del siglo XIX, detecta la presencia de rasgos parlamentarios que, en su opinión, surgieron del régimen constitucional de 1857.

La mirada de Knapp es justa en parte, aunque también equívoca. Justa porque, en efecto, en la república restaurada se ejercieron elementos de tipo parlamentario, y equívoca porque los elementos parlamentarios en la segundad mitad del siglo XIX fueron una supervivencia más que una herencia de la Constitución de 1857. Al Constituyente de 1857 debe vérsele más como un momento de ruptura en las formas de gobierno –equivalente al paso de la monarquía constitucional iturbidista a la era republicana del México independiente– que como el origen de los condimentos parlamentarios de México. Sostendré que esto puede observarse como el tránsito de las diversas modalidades de "republicanismo parlamentario" a otro de orden republicano, a diferencia de lo que sugirió Knapp sobre el tópico.

Debo aclarar que el estudio privilegia los momentos constitucionales o de restauración institucional en materia de las elecciones del poder ejecutivo a lo largo de todo el siglo XIX e inicios del XX; por lo tanto, no pone el

[2] Knapp, *Sebastián*, 1962.

acento en narrar o explicar las asonadas, las rebeliones militares y los golpes parlamentarios, que los hubo con relativa abundancia. La ganancia, sin embargo, es doble. Por un lado, es posible observar con mayor claridad no sólo la construcción de los diversos modelos de elección del poder ejecutivo –la dimensión institucional del problema–, sino la ejecución práctica –o dimensión empírica–, que por primera vez concentra en un solo estudio los resultados electorales de todas las contiendas constitucionales del siglo decimonónico; por el otro, muestra que los actores políticos tuvieron visiones distintas de cómo debían organizarse los poderes públicos en México, pero los unificaba su estima por el constitucionalismo, esto con independencia de haber emprendido el cambio desde desobediencia civil o militar. El objetivo es tomar distancia de aquella literatura que sigue pensando que la historia política de México –algo parecido debe repensarse para otros casos de América Latina– sólo puede entenderse desde la historia de los caudillos y caciques, del olor a incienso y a pólvora.

LA ERA PARLAMENTARIA DE MÉXICO

El debate sobre el presidencialismo, el parlamentarismo y sus formas híbridas en el siglo XIX no puede ser planteado directamente en estos términos, incurriríamos en un traslado "presentista" de los politólogos de la segunda mitad del siglo XX.[3] Los actores históricos de la época solían hablar de la definición de las formas de gobierno, que iban desde las monarquías absolutas y las monarquías moderadas –constitucionales– hasta las repúblicas federalistas, confederalistas o las unitarias o centralistas. El paso de la monarquía moderada iturbidista a los diferentes ensayos de republicanismo mexicanos es la clave para entender la forma de gobierno republicana y lo que hoy conocemos como presidencialismo mexicano. Lo que los politólogos suelen llamar genéricamente como "sistema político presidencialista" alude a la construcción del republicanismo estadunidense. El fundamento de esta manera de gobierno está en la forma de elegir al poder ejecutivo; esto es, que sean los ciudadanos –aun con el procedimiento indirecto que todavía caracteriza al sistema electoral de Estado Unidos– quienes elijan directamente al presidente de la república y no un parlamento, congreso general o asambleas estatales. La relación directa del ciudadano con su máxima auto-

[3] Linz, *Quiebra*, 1990; Sartori, *Ingeniería*, 1994, y Mainwaring y Shugart, *Presidencialismo*, 2002.

ridad es lo que definió –y aún define– la forma de gobierno republicana o presidencialista en su acepción moderna.

México nació bajo el sello de una monarquía acotada por la Junta Provisional Gubernativa –que hacía las veces de una asamblea legislativa temporal–, la continuidad del poder judicial vinculado a la Constitución de Cádiz y la promesa de convocar a un congreso constituyente que moderara, mediante una constitución, el poder real. Ulteriormente, se conformó el primer constituyente mexicano y eligió a Iturbide como monarca. Más allá de los alegatos de la legalidad de su elección, el Congreso eligió a Iturbide por 67 votos contra la "abstención" de 17 diputados, que alegaron pedir tiempo para consultar a sus provincias sobre esta medida. Más tarde, habría otras votaciones en las que se consolidaría la monarquía con la perpetuidad del cargo y la herencia de la corona mexicana al hijo primogénito de la familia Iturbide. Con ambas modalidades de gobierno, Iturbide gobernó al país por alrededor de 18 meses –hasta su abdicación en marzo de 1823–. Lo que importa subrayar es que el proceso de independencia de México terminó por sancionar una monarquía constitucional y que esta fue electa por el Congreso en funciones de la época: el primer constituyente mexicano.

El tránsito mexicano de una monarquía constitucional a la forma de gobierno republicana tampoco adoptó la forma de elección estadunidense. Como puede verse en el cuadro 1, se instituyó un poder ejecutivo colegiado temporal antes de sancionar la Constitución permanente de 1824.

La integración de sus miembros fue pensada para operar con tres titulares y dos suplentes; mientras que la forma de elección fue por votación nominal –con boletas e individualizado– del Congreso restituido. Asimismo, se advierte una legitimidad diferenciada según los candidatos en disputa –el ex realista Pedro Celestino Negrete con una mayor votación sobre los ex insurgentes Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria–. Desgraciadamente, las "actas" del Constituyente y el *Diario* de Carlos María de Bustamante no registran la votación de los suplentes; pero se sabe que el hombre fuerte de esta administración recayó en Michelena, dado que los titulares solían tener comisiones militares; o bien, no quisieron participar activamente en las decisiones de gobierno, como fue el caso de Negrete. También hubo sustituciones en las que se eligió a Vicente Guerrero como parte del ejecutivo colegiado. Lo central, de cualquier modo, es discernir si el triunvirato siguió las pautas monárquicas de las regencias metropolitanas –ya fuera del periodo de la monarquía absoluta o de la etapa del constitucionalismo gaditano– o

Cuadro 1. Elecciones constitucionales del poder ejecutivo, 1822-1855

Año	*Sistema de votación*	*Candidato*	*Votos*	*Candidato*	*Votos*	*Candidato*	*Votos*	*Otros*	*Ganador*
1822	Congreso, diputados	Iturbide	67					17 en contra	Iturbide
1823	Congreso, diputados	Bravo	57					46 en contra	Bravo
1823	Congreso, diputados	Negrete	73					30 en contra	Negrete
1823	Congreso, diputados	Victoria	52					51 en contra	Victoria
1823	Congreso, diputados	Michelena	s. d.						Michelena
1823	Congreso, diputados	Domínguez	s. d.						Domínguez
1824	Legislaturas estatales	Victoria	14						
1828	Legislaturas estatales	Gómez Pedraza	11	Guerrero	9	Bustamante	6	10	Gómez Pedraza
1829	Voto por diputaciones	Guerrero	15	Bustamante	0				Guerrero
1833	Legislaturas estatales	Santa Anna	16	Gómez Farías	11				Santa Anna

Año	*Sistema de votación*	*Candidato*	*Votos*	*Candidato*	*Votos*	*Candidato*	*Votos*	*Otros*	*Ganador*
1835	Voto por diputaciones	Barragán	13	Bravo	1	Quintanar	1		Barragán
1836	Congreso, diputados/ senadores	Corrro	51	Bravo	18	Parres	1		Corro
1837	Ternas poderes públicos y juntas electorales de departamento	Bustamante	19	Alamán	1	Bravo	1		Bustamante
1844, enero	Legislaturas de departamento	Santa Anna	14						Santa Anna
1844, sept.	Congreso, senadores	Canalizo	24	Rincón	22				Canalizo
1844, dic.	Congreso, senadores	Herrera	38					1 en contra	Herrera
1845, sep.	Legislaturas de departamento	Herrera	22	Gómez Farías	s. d.	Gómez Pedraza	s. d.	s. d.	Herrera

1846, julio	Congreso, diputados	Paredes	58					23 s. d.	Paredes
1846, dic.	Voto por diputaciones	Santa Anna	11	Elorriaga	9				Santa Anna
1847	Voto por diputaciones	Anaya	18	Almonte	3				Anaya
1848	Voto por diputaciones	Herrera	11	Frías	5				Herrera
1852	Electores: "un estado, un voto"	Arista	13	Almonte	3	De la Rosa	2	2	Arista

Fuente: Arroyo, *Arquitectura*, 2011; Castellanos, *Formas*, 1997; Mateos, *Historia*, 1997, y Aguilar, "Convocatoria", 2011.

fue una institución de corte republicano a la mexicana.[4] Mi impresión es que se trató de una institución de cepa republicana, pues los congresistas diseñaron un poder ejecutivo electo, temporal y emanado de la asamblea constituyente en funciones. Este gobierno "provisional" administró el país por aproximadamente catorce meses.

El segundo constituyente mexicano sancionó la Constitución de 1824. Con ello dio vida a la forma de gobierno permanente, que estuvo en funciones hasta 1835. La elección del poder ejecutivo individual fue por la mayoría absoluta –50% más uno– de las legislaturas estatales y un periodo de cuatro años. En realidad, los congresos estatales tenían el derecho de emitir un voto doble: la definición de un candidato externo a su territorio y otro voto por un candidato "interno", si lo deseaban. Las actas se remitían a la Cámara de Diputados para que computara, calificara y declarara al ganador de la elección. Como revela el cuadro 1, este formato de elección fue utilizado tres veces –en 1824, 1828 y 1833– mientras estuvo vigente la Constitución de 1824. Los votos de las legislaturas estatales para la primera elección constitucional se dispersaron entre diversos candidatos, pero los nombres más fuertes fueron Victoria, Bravo y Guerrero. Victoria –con catorce asambleas– logró la mayoría absoluta, ya que en la época había 19 entidades con derecho a voto, lo que implicó que se requerían cuando menos diez legislaturas para ganar una contienda por la vía ordinaria.

La elección de 1828 fue muy competida (escasos dos votos legislativos de diferencia entre el primero y el segundo lugar). Sin embargo, poco antes de que la Cámara de Diputados efectuara el cómputo, Guerrero y Lorenzo de Zavala organizaron una rebelión –la de la Acordada– para descarrilar la vía electoral, puesto que no les favorecían los resultados. Una vez exiliado Manuel Gómez Pedraza, el Congreso reencausó la elección por la vía extraordinaria; esto es, que la Cámara de Diputados federal eligiera al poder ejecutivo mediante el voto por diputaciones. En otro trabajo ya he descrito con todo detalle cómo el Congreso se convirtió en colegio electoral y se procesó la obtención de cada voto por diputaciones.[5] Baste por ahora explicar que el voto por diputaciones funcionaba bajo el principio de "un

[4] Los pormenores del triunvirato mexicano los he desarrollado en otro estudio. Sólo puntualizo que el primer ejecutivo colegiado de México tuvo reminiscencias en las regencias de la monarquía absoluta española y la propia Constitución de Cádiz. Sin embargo, mientras que en España las regencias solían resguardar la figura del monarca, el triunvirato mexicano representó provisionalmente los intereses de la naciente "república". Arroyo, "Monarquismo", 2010.

[5] Arroyo, *Arquitectura*, 2011.

estado, un voto"; es decir, igualaba el peso diferenciado de las representaciones estatales en el ámbito federal, con lo que generaba un efecto semejante a la igualdad territorial prevista en los senados de las repúblicas federalistas.[6] De este modo, y a la hora de definir la presidencia de la república, el estado de Puebla, con un peso de nueve diputados federales en 1829, valía lo mismo que el estado de Sonora con dos legisladores. El voto por diputaciones otorgaba una legitimidad construida desde la amplia cobertura territorial del país, sin tomar en cuenta si los estados eran poco o muy poblados, grandes o pequeños geográficamente, ricos o pobres económicamente. En la elección de 1829 –contenida en el cuadro 1– fue la primera vez que se utilizó este método electoral para una elección presidencial (en 1824 se había utilizado para elegir al vicepresidente de la república, que recayó en Nicolás Bravo). La unanimidad aplastante de Guerrero sobre Anastasio Bustamante –quince votos contra cero– no refleja el verdadero pacto efectuado en la época. Bustamante compitió también por la vicepresidencia y obtuvo una fácil victoria de trece diputaciones contra dos (Rayón y Godoy con un voto cada uno). A partir del resultado electoral se infiere que el compromiso de los grupos políticos al interior del Congreso fue conceder la presidencia a Guerrero y la vicepresidencia a Bustamante. Lo que ganó el Congreso es recuperar la estabilidad política mediante la integración institucional de los poderes públicos.

La elección de 1833 fue entre Santa Anna y Gómez Farías, pero en realidad se trató de una alianza política entre ambos líderes políticos. Y dado que el candidato perdedor se quedaba con la vicepresidencia, Santa Anna se retiró voluntariamente a Manga de Clavo y la administración quedó en manos de Gómez Farías. Luego Santa Anna regresó por breve tiempo para expulsar al vicepresidente del poder ejecutivo y convocar tanto a la renovación del Congreso federal –senadores y diputados– como a las legislaturas de los estados, a mediados de 1834. Al final, todo terminó en el retiro de Santa Anna del gobierno en funciones, la elección de Miguel Barragán como presidente provisional y el ulterior cambio a las formas de gobierno de las Siete Leyes (1835-1836).

[6] En Estados Unidos subsiste el mismo método electoral extraordinario, al que se le denomina voto por estados. El procedimiento sigue vigente en la actual Constitución estadunidense, pero la existencia de colegios electorales estatales –y su principio de suma cero: el candidato que gana se lleva todo en el estado– hace difícil que no se obtenga la mayoría absoluta de los electores en el siglo XX y lo que va del XXI. Estados Unidos sólo vivió en dos ocasiones un escenario de voto por estados en el siglo XIX. Desde entonces, no se ha vuelto a presentar una elección por la vía extraordinaria.

En la elección de Miguel Barragán –descrita en el cuadro 1–, se aplicó el mismo procedimiento electoral que en 1829: el método extraordinario del voto por diputaciones. De las quince diputaciones presentes en la Cámara de Diputados, trece fueron para Barragán y las otras dos para Bravo y Quintanar. Barragán fue el interlocutor institucional del Congreso en funciones y gobernó el país por poco más de un año. Murió por enfermedad en marzo de 1836, lo que explica la elección de Justo Corro (véase cuadro 1) que fue mediante votación nominal del Congreso general (reunión en pleno de diputados y senadores). A Corro le tocó publicar Las Sietes Leyes y encauzar el proceso electoral de 1837.

La elección de Bustamante (véase cuadro 1) dio origen a un cambio en la noción de república y en la manera de elegir al poder ejecutivo. De cualquier manera, tampoco se adoptó el modelo de elección presidencialista de Estados Unidos; se optó por un sistema que controlaba los candidatos a ser votados por los poderes públicos generales, para luego reducirlos a tres nombres y someterlos al voto final de las juntas electorales de departamento. El proceso era el siguiente: los candidatos deberían surgir de una terna elegida por el poder ejecutivo en turno (el presidente de la república, el Consejo de Gobierno y Consejo de ministros), otra por la Cámara de Senadores y una más por la Suprema Corte de Justicia; los nueve nombres se enviaban a la Cámara de Diputados y esta última asamblea los reducía a una sola terna. Los tres nombres eran sometidos a la previa elección de las juntas electorales departamentales, que no juntas de departamento. Cada departamento tenía que realizar un proceso electoral en tres grados y conformar la junta electoral de capital, para luego votar por un nombre. Por consiguiente, los votos de los electores departamentales no se computaban individualmente, se filtraban de manera semejante a lo que ocurría con el voto por diputaciones, mediante el principio de "un departamento, un voto".[7] Bustamante fue electo mediante este sistema electoral. Según el cuadro 1, las juntas electorales de departamento sólo remitieron al Congreso general 21 actas de 24 departamentos en que se dividió el territorio en aquel momento. La Cámara de Diputados y de Senadores, reunidos en pleno, computaron y calificaron las actas electorales. Sólo se necesitaba

[7] Según mis propios cálculos, un estado como Puebla hubiera tenido derecho a elegir unos 76 electores, puesto que contaba con una población de más de 600 000 personas; Coahuila, con 75 000 habitantes, únicamente con ocho electores. Sin embargo, al final los electores de ambas entidades tendrían que reunirse en su propia junta electoral, para votar por un solo nombre o candidato. Arroyo, *Arquitectura*, 2011, p. 167.

una mayoría simple, la que superó holgadamente Bustamante como candidato ganador.

Anastasio Bustamante debió gobernar por un periodo de ocho años. No completó su administración, por la conocida rebelión de Tacubaya. En 1841-1842 se convocó a un nuevo constituyente. Santa Anna y Bravo ejecutaron un golpe parlamentario sobre el Constituyente de 1842. Luego vino la convocatoria de los vocales de 1843 y el surgimiento de las bases orgánicas, la tercera constitución con vigencia constitucional del México independiente.

El cuadro 1 sintetiza las cuatro elecciones presidenciales a las que dieron cabida las bases orgánicas: dos procesos ordinarios (enero de 1844 y septiembre de 1845), y dos extraordinarios (septiembre y diciembre de 1844). Los procesos ordinarios revelan, a pesar de tratarse de una república centralista, que la Constitución de 1843 adoptó un sistema de elección semejante al de la Constitución de 1824: la definición de la presidencia de la república mediante la mayoría absoluta de las asambleas departamentales. La diferencia estaba en que las legislaturas estatales en 1824 tenían un voto doble; en cambio, en 1843 las asambleas de departamento ejercieron sólo un voto; mutación que no transformó el sistema de elección en lo fundamental, salvo que eliminó el candado que garantizaba la presencia de candidatos internos de los estados en la órbita nacional. En contraste, el método extraordinario (cuando no se alcanzara la mayoría absoluta de votos o para momentos de ausencia prolongada –más de quince días– del ejecutivo titular) sí modificó el sistema de elección radicalmente. Trasladó el peso de la elección al senado de la república mediante un voto nominal, anulando de facto el esquema territorial del voto por diputaciones.[8] La elección de Valentín Canalizo frente a Manuel Rincón fue apretadísima, apenas dos votos de diferencia; mientras que la de José Joaquín Herrera aglutinó a casi todo el senado en su favor: 38 votos contra uno.

El nombramiento de Mariano Paredes y Arrillaga fue producto de la convocatoria electoral de enero de 1846 –la que configuró una representación por corporaciones, profesiones y fuerzas productivas– y que comenzó a fungir entre junio y julio del mismo año. En lugar de sancionar una mo-

[8] El cambio fue doble dado que las bases orgánicas de 1843 dieron vida a un sistema bicameral que rompió con el esquema de igualdad de representación de las entidades territoriales. Se introdujo un tipo de senado con vocales diferenciados: dos senadores por departamento en forma igualitaria y otro tercio de legisladores electos por los poderes públicos centrales. Esto tuvo como motivación disminuir el peso de los poderes territoriales en la representación general, lo que impactó la forma de elección extraordinaria de los poderes ejecutivos de aquella época.

narquía constitucional, como se esperaba, terminó eligiendo a un presidente y a un vicepresidente de la república provisionales. Y antes de disolverse –en agosto de 1846–, acordaron gobernar con las bases orgánicas de 1843 en forma temporal. El cuadro 1 muestra que la votación fue por individuos, 58 a favor de Paredes y sin ningún candidato alterno en disputa (Bravo, en su carácter de vicepresidente de la república, fue electo por 48 votos). José Antonio Aguilar Rivera calcula que llegó a configurarse un quórum de 81 diputados de 117 que fueron realmente electos (se proyectó un constituyente nominal de 160 representantes).[9] Por lo tanto, es posible inferir que Paredes no contó con el respaldo de 23 diputados (no hay información de si se votó por otros nombres o simplemente fueron votos de abstención activa).

La vuelta a la república federalista de principios de agosto de 1846 dio vida a la convocatoria de un nuevo constituyente, instalado en diciembre de 1846. En este Congreso se eligió otra presidencia y vicepresidencia interinas o provisionales. Como también puede verse en el cuadro 1, la elección de Santa Anna frente a Francisco Elorriaga fue altamente competida. Su procesamiento estuvo a cargo del Congreso mediante el voto por diputaciones, esto a pesar de que todavía no se había aprobado la restauración de la Constitución de 1824. La lucha por la vicepresidencia de la república –crucial, porque se sabía de antemano que Santa Anna pediría "permiso" para no fungir temporalmente– fue entre Gómez Farías y Melchor Ocampo.[10] Hubo una gran competencia y se utilizó el mismo método electoral. Lo mismo ocurriría con la elección de 1847, en donde ganó Pedro María Anaya, pero esta vez ya con la adopción normativa de la Constitución de 1824.

El Acta de Reformas de 1847 posibilitó la elección de dos elecciones presidenciales más: la de 1848 y la de 1851. La primera fue por la vía extraordinaria; y la segunda, por la ruta ordinaria. En cualquier caso, el Acta de Reformas generó innovaciones radicales sobre la forma de elegir al presidente de la república. Se impulsó, como posibilidad constitucional, la elección del presidente de la república por el voto directo de los ciudadanos. La enmienda no fue practicada por ninguno de los congresos ordinarios futuros –la Cámara de Diputados era la instancia que hubiera tenido la facultad de erigir la convocatoria en estos términos– y se aprobó una convocatoria electoral –la de junio de 1847– que hizo las veces de ley orgánica regular.

[9] Aguilar, "Convocatoria", 2011, pp. 551 y 565.

[10] Los pormenores de esta elección, no incluidos en el cuadro 1, pueden seguirse en Arroyo, *Arquitectura*, 2011, pp. 509-517.

Esta ley postuló que serían electores en un solo grado los que se reunirían en una junta electoral de la capital de cada estado y allí emitirían los votos por el candidato de su preferencia. El método era, en apariencia, similar al practicado en Estados Unidos; no obstante, para los estadunidenses los electores en sus *electoral college* estatales se calculaban –en la actualidad es similar el método– con base en el tamaño de sus poblaciones; por lo tanto, el *electoral college* de California valía mucho más que el del estado de Washington. Por su parte, los electores primarios mexicanos comenzaban con un peso diferenciado, según la población de cada estado, de manera similar al vecino del norte; sin embargo, al realizarse la junta electoral en sus entidades votaban por un solo nombre; esto es, operaba el principio de "un estado, un voto".

En la elección de 1848 se estrenó el nuevo método electoral. Mediante el proceso ordinario, Herrera obtuvo nueve votos estatales, Santa Anna tres, Ángel Frías dos y Ocampo y Gómez Pedraza, uno cada uno (véase cuadro 1). Para ganar la presidencia por el método ordinario se requería de mayoría absoluta, por lo que a Herrera no le alcanzaron los votos obtenidos (necesitaba once entidades de 20 en que estaba dividida la república en aquella época). El Congreso computó y calificó las actas; al no alcanzarse los once votos requeridos, declaró que procedía la forma extraordinaria. La forma extraordinaria –contenida en la Constitución de 1824– recaía en el Congreso, bajo el procedimiento del voto por diputaciones. La comisión de la asamblea seleccionó dos nombres que habían conseguido votos en la contienda, Herrera y Frías, pero lo regular hubiera sido la dupla Herrera contra Santa Anna, pues este último había sido el segundo lugar en la competencia ordinaria. Herrera consiguió, como es visible en el cuadro 1, once diputaciones contra cinco obtenidas por Frías; y el 3 de junio prestó, ante el pleno del Congreso de la Unión, juramento como presidente constitucional.

La contienda electoral de 1851 ocurrió en los mismos términos que la de 1848 (esto es, con las reglas del decreto electoral de junio de 1847), pero esta vez Mariano Arista venció a sus cuatro oponentes –aquellos que lograron obtener votos– por la vía ordinaria.[11] El Congreso general dictaminó

[11] El tema del conjunto de participantes, alrededor de quince candidatos, puede seguirse en un viejo texto de Michael P. Costeloe. La narración del periodo, el uso de la prensa de los candidatos y los resultados electorales que sintetiza Costeloe son de gran utilidad para entender la manera en que se realizaban las campañas electorales en México a mediados del siglo XIX. Sin embargo, el artículo contiene imprecisiones en cuanto al entendimiento del sistema electoral practicado en este proceso electoral. Sugiere que los estados procesaban sus respectivos votos por mayoría de los "distritos" ganados, cuando en realidad lo que se computaba era el voto de los electores primarios de cada entidad. De igual manera, si ningún candidato lograba la mayoría absoluta de dichos votos,

las actas electorales de los 23 estados (la mayoría absoluta consistía en doce para ganar la elección presidencial) y el pleno calificó como válida la elección en 20 estados y anuló el voto en tres (Tlaxcala, Tabasco y Chihuahua). De esta manera, Arista consiguió el voto de trece estados contra Juan N. Almonte que obtuvo tres, Luis de la Rosa dos, y Manuel Gómez Pedraza y Mújica Osorio, uno cada uno.

Visto en su conjunto, el cuadro 1 muestra, en primer lugar, no sólo la gama de diseños electorales de las cuatro constitucionales vigentes de la primera mitad del siglo XIX, sino el uso regular de su normatividad en la definición de los poderes ejecutivos concretos del periodo.

En segundo lugar, es palpable la existencia de cinco modalidades electorales ordinarias de tipo republicano: el voto nominal e individualizado del primer constituyente mexicano para elegir a su ejecutivo colegiado de 1823 (los titulares del triunvirato con sus dos suplentes o sustitutos respectivos); el método de las legislaturas estatales entre 1824 y 1835; el procedimiento de la terna emanada de los propios poderes públicos generales y su selección final de un nombre por las juntas electorales de departamento –en vigencia entre 1837 y 1841–; el método de las legislaturas departamentales de 1843-1845, y, por último, la modalidad del voto de los electores primarios, pero filtrado por el principio de "un estado, un voto" –practicado entre 1848 y 1851–. Paralelamente, hubo tres métodos de cepa extraordinaria: el voto por diputaciones originado en 1824; el voto nominal del senado –con las bases orgánicas de 1843–, y la modalidad singularísima de julio de 1846 –un ejecutivo electo por un congreso constituyente de corporaciones y sectores productivos–, que lo mismo utilizó el voto "popular" que el de designación. No obstante, lo común en todos estos métodos de elección fue su distanciamiento con el modelo republicano o presidencialista de Estados Unidos y su acercamiento a los rasgos parlamentarios de la época.

Y en tercer lugar, estoy consciente de que no se trata de un parlamentarismo al estilo británico (donde el gobierno emana del parlamento o de una coalición de "partidos" gobernante), pero el hecho de que la clase política mexicana haya privilegiado a los congresos –estatales, departamentales, Cámara de Diputados, Cámara de Senadores y voto por diputaciones– para elegir a sus poderes ejecutivos de la república la hace más cercana a las formas parlamentarias que a las de tipo republicanas. Este argumento cobra

---

la legislatura de cada estado procesaba un nombre entre los candidatos más votados de su entidad. Costeloe, "Mariano", 2008.

mayor fuerza cuando se recuerda que el prurito de la legitimidad política del siglo XIX era el de mayoría absoluta, salvo las reglas establecidas en 1836, que impusieron la norma de mayoría simple.[12] El requisito de mayoría absoluta pocas veces pudo superarse en los diversos procesos electorales mexicanos; por lo tanto, una buena parte de las elecciones del poder ejecutivo se definieron por la ruta extraordinaria. La ruta extraordinaria antepuso la elección del presidente de la república mediante los congresos generales, ya fuera por la vía del voto por diputaciones en la Cámara de Diputados o con el formato de los votos contabilizados individualmente; o bien, con el voto nominal de todos sus miembros, en la Cámara de Senadores. A este fenómeno lo he caracterizado como republicanismo parlamentario.[13] No sólo porque los ejecutivos tendieron a ser electos por los congresos generales de México o sus asambleas locales, sino debido a que varios ejecutivos tuvieron como origen una pertenencia a los poderes legislativos de su momento. Los casos más notorios se dieron en las elecciones de 1846 y 1848: de Gómez Farías y de Pedro María de Anaya, respectivamente. Ambos encabezaron los poderes ejecutivos de su momento y formaron parte del Constituyente de 1847. Además, cuando la fracción parlamentaria que apoyó a Gómez Farías-Rejón se convirtió en minoría, el grupo de los "modernos" –con el liderazgo de Otero– derribó su gobierno y eligió a Anaya como la cabeza del poder ejecutivo. Los modernos impulsaron una nueva constitución –el Acta de Reformas de 1847– y tuvieron que administrar la crisis política derivada de la intervención estadunidense de 1847-1848 y la lucha de las fracciones parlamentarias de aquel periodo.

LA RUPTURA DE 1857 Y LAS SUPERVIVENCIAS PARLAMENTARIAS

El debate entre presidencialismo y parlamentarismo en México tuvo su momento más álgido varios años después de ser aprobada la Constitución de 1857. El golpe parlamentario de Comonfort –a finales de 1857– y la guerra de Reforma aletargaron la discusión sobre cómo restarle fuerza al poder

[12] De cualquier modo, la única elección en que pudo ocuparse este recurso de mayoría simple fue en la de Anastasio Bustamante en 1837. Sin embargo, no hubo necesidad de apelar a su uso, puesto que Bustamante ganó la elección con una mayoría más que absoluta. Consiguió, como puede verse en cuadro 1, 19 votos de las juntas electorales departamentales contra dos de sus adversarios.

[13] Arroyo, *Arquitectura*, 2011.

legislativo y al mismo tiempo aumentar las facultades del poder ejecutivo. El término aletargamiento –que no querella ausente– no es un adjetivo retórico. El nuevo gobierno electo –Comonfort y parte de su gabinete como José María Lafragua y Manuel Siliceo– impulsaron una agenda reformista: la introducción del voto directo para elegir al presidente de la república y la restauración del bicamarismo en el federalismo de 1857, tan sólo son dos ejemplos de lo que deseaba el gobierno en funciones. Ante la presencia de un Congreso ordinario adverso –el primero surgido de las nuevas reglas del Constituyente de 1857– se impulsó la idea del golpe parlamentario, con el fin de reformar la Constitución de 1857. Comonfort no quería cambiar la forma de gobierno, deseaba fortalecer el presidencialismo que se acababa de sancionar constitucionalmente.[14] La excarcelación de Juárez –lo que implicó liberar al presidente de la Suprema Corte de Justicia, que hacía las veces de vicepresidente de facto de la república– y los gobiernos paralelos de Félix Zuluaga y Miguel Miramón suspendieron el debate político.

El triunfo armado del gobierno constitucional y la convocatoria electoral de 1861, que permitió la renovación e integración de los tres poderes públicos generales, reabrió la tensión entre el presidente de la república y el Congreso federal. Esta tensión no sólo fue fáctica entre ambos poderes públicos, sino que figuras como Francisco Zarco, Joaquín García Granados, Francisco Cosmes y el diputado Sebastián Lerdo de Tejada reflexionaron periodística y doctrinariamente sobre el conflicto. El historiador Frank A. Knapp, al hacer la biografía sobre Lerdo de Tejada, se topó con que su personaje había sido uno de los actores centrales en las constantes querellas entre el poder ejecutivo y los poderes legislativos en funciones. Para Knapp, este conflicto, además, era estructural; pues encontró la presencia de elementos parlamentarios derivados de la Constitución de 1857. Tres son los ejes que sostienen su argumento: el problema de la responsabilidad política –equivalente al recurso de *impeachment* que opera en Estados Unidos– del poder ejecutivo; las comparecencias verbales de los ministros ante el Congreso, que eran recurrentes y no aisladas, y la constitución de un "jefe de

[14] Otra cosa representó el ala conservadora de los golpistas de 1857. Aunque no está del todo claro su proyecto, el Estatuto Orgánico de 1858 da pistas de por dónde buscaban tejer una nueva forma de representación política. El estatuto, a pesar de ser un documento provisional, muestra una tendencia a restringir los requisitos de representación y de ciudadanía. Otro proyecto alterno que estuvo en el debate público fue la moción de volver a las bases orgánicas de 1843. El Estatuto de 1858 puede ser consultado en Cruz, *República*, 2009.

gabinete" –Manuel Zamacona, Manuel Doblado, Sebastían Lerdo– en los distintos gobiernos de Juárez.[15]

En mi opinión, Francisco Zarco fue quien situó de forma más precisa el trasfondo del conflicto del primer elemento, no sólo por su claridad periodística y teórica, sino porque llegó a ser nombrado, por breve tiempo, ministro de Relaciones Exteriores y la cabeza más visible del gabinete de Juárez en 1861.[16] Zarco hizo pública su preocupación por la presencia de elementos parlamentarios en el recién estrenado republicanismo de 1857. No encontró justo que hubiera una responsabilidad dual: tanto el presidente de la república como sus secretarios de Estado podían ser objeto de responsabilidad política. O era responsable uno o los otros, pero nunca ambos cargos de gobierno; de lo contrario aumentaba la intensidad de las crisis ministeriales, tal y como él mismo lo sufrió con su baja en 1861. A su propia experiencia, sumó el caso de Estados Unidos. Allí el único responsable era el titular del poder ejecutivo.

El segundo elemento fue tocado tangencialmente por Knapp, su interpretación todavía resulta elocuente. Liga el tema con el famoso plebiscito de 1867, donde Juárez y Lerdo intentaron una reforma política para fortalecer al presidente de la república sin pasar por el proceso regular constitucional, que requería la aprobación del Congreso de la Unión y de la mayoría absoluta de las legislaturas. De los cinco puntos sometidos a consulta popular, cuatro de ellos se referían al fortalecimiento del presidencialismo mexicano y el otro tenía la misión de "desparlamentarizar" el sistema de poderes públicos. Los primeros elementos coinciden en lo sustancial con la agenda reformista de Comonfort: restauración del senado para ponderar las decisiones exaltadas de la Cámara de Diputados; que las observaciones del ejecutivo –el equivalente al veto presidencial– fueran quebrantadas por el Congreso con una mayoría calificada de dos terceras partes y no por mayoría absoluta; que el Congreso –mediante su diputación permanente– no pudiera convocar a sesiones extraordinarias, y prever el caso de la presidencia provisional (ley orgánica expresa) en el caso de que faltaran a la vez tanto el titular del poder ejecutivo como el presidente de la Corte Suprema

[15] Aunque no será materia de este estudio, en un futuro será necesario discutir la ratificación del Congreso ante la designación de los altos cargos militares y de la Hacienda pública del caso mexicano. Es sabido que en el sistema presidencial de Estados Unidos el Congreso influye en la designación o elección de ciertos cargos públicos; pero nunca al grado de intervenir en los centros neurálgicos de su liderazgo y responsabilidad de gobierno, como es la Hacienda pública y el control militar.

[16] Arroyo, "Gobiernos", 2007.

de Justicia.[17] Lo segundo implicaba acabar con las interpelaciones verbales de la presidencia de la república y de sus ministros, al establecer que los informes ocurrieran por escrito. Los fundamentos de esta enmienda fueron resaltados por el propio Lerdo: lo regular en Estados Unidos era la vía escrita frente a la costumbre de las "monarquías representativas de Europa".[18] El problema no sólo era de rendición de cuentas –situación que admitían los sistemas presidencialistas–, sino los llamados regulares para informes e interpelaciones que se convertían en verdaderos juicios sumarios del poder legislativo hacia los ministros de Estado. Una mala defensa de los secretarios podía terminar en su descrédito ante el Congreso y su posible despido ulterior por el presidente de la república.

El tercer eje de Knapp, el más sugerente de la discusión, pone énfasis en una de las formas de la "teoría del gobierno de gabinete". Ello suponía la creencia en una separación de las responsabilidades del presidente de la república –especie de jefe de Estado– de la responsabilidad o liderazgo de un jefe de cuerpo ministerial, bajo la impronta de una supremacía del poder legislativo sobre el ejecutivo. Knapp parte de las precisiones de Zarco y de Cosmes. De Zarco porque llegó a señalar qué debía entenderse por "jefe de gabinete", lo que implicaba una mayoría parlamentaria que pudiera construirse de dos maneras: invitar a que uno de los legisladores en funciones pasara a ser el jefe del gabinete o que cubriera, por lo menos, una cuota en el gobierno; o bien, convocar a un agente externo, que fuera bien visto por la mayoría del Congreso. Y de Cosmes debido a su noción de que las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo funcionaban mediante "hábitos parlamentarios". Vale la pena citar la referencia textual de Knapp sobre Cosmes:

> Cosmes fue el que mejor ejemplificó la incertidumbre que prevaleció en aquel periodo en lo tocante a la naturaleza del ejecutivo y de su relación con la legislatura de una sola cámara. ¿Existía o no, preguntó, "un ministro que fuese jefe de gabinete?" ¿Era responsable del "programa" de la administración"? ¿Cuál era exactamente la posición del presidente? Ninguna de estas cuestiones podía decidirse, respondió, mediante el "sentido literal" de la Constitución, sino a través de "razones de conveniencia pública, *hábitos parlamentarios* y también consideraciones de delicadeza personal".[19]

[17] Pantoja, "Juárez", 2007.
[18] Knapp, *Sebastián*, 1962, p. 205.
[19] *Ibid.*, p. 220.

Cosmes delineó otros rasgos sobre el jefe de gabinete: no necesariamente dirigía a todos los ministros, pero influía, junto con el presidente de la república, en su designación; el programa de gobierno era llevado por dicho jefe de gabinete, mientras que en las derrotas ministeriales podía caer el jefe del gabinete y con él producirse cambios parciales o totales del consejo de ministros.

Knapp se encargó de desarrollar esta noción de hábitos parlamentarios, siguiendo los diversos gobiernos de Juárez: 1861-1863 con Zamacona y Doblado; el gobierno trashumante de 1863-1867, con Lerdo, y el gobierno constitucional de 1867-1870, otra vez con Lerdo. La prueba de reconocimiento a Lerdo, dice Knapp, es que era llamado al Congreso para discutir los más diversos temas, a pesar de que sólo le debieron corresponder –por fungir como su titular– los tópicos relativos a las carteras de Relaciones o de Gobernación. Lerdo comparecía ante el poder legislativo para orientar la agenda del gobierno o responder los ataques de las facciones de oposición en el pleno.

Las descripciones de Knapp sobre los hábitos parlamentarios de los gobiernos juaristas y los congresos federales son convincentes. Era una manera de apaciguar las tensiones entre ambos poderes públicos. También que el mayor desgaste de gobierno lo viviera el jefe de gabinete y no el presidente de la república. Así pasó con Zamacona en 1861, con el llamado tratado Wyke-Zamacona y la deuda de México con los ingleses; o con el plebiscito de 1867, atribuible a Lerdo, junto con el programa de reforma a los poderes públicos. La cuestión es si todavía puede sostenerse la idea de Knapp de que el gobierno de gabinete es una herencia estructural de la Constitución de 1857.

Mi opinión es que deben distinguirse cuando menos dos ámbitos de discusión. En primer lugar, el orden constitucional y sus superviviencias parlamentarias en la segunda mitad del siglo XIX; en segundo, hay que diferenciar los referentes constitucionales de las prácticas parlamentarias, en donde la noción de "hábitos parlamentarios" adquiere una fuerza explicativa relevante.

Como se ha visto en el primer apartado de este estudio, la Constitución de 1857 no nulificó algunos de los elementos parlamentarios de su pasado, como la ratificación de ciertos cargos de alto rango por el Congreso –militares, Hacienda pública, cargos diplomáticos– y las interpelaciones verbales de los ministros en el Congreso en funciones. Sin embargo, la continuidad de los elementos parlamentarios, en el orden constitucional, no tuvieron su origen en el Constituyente de 1857, obedecen a una tradición parlamentaria que había dominado la escena política de la primera mitad del siglo XIX.

Lo que ahora conviene analizar es la ruptura constitucional en cuanto a la manera en que se elegía el poder ejecutivo. O dicho en otros términos, el paso del republicanismo parlamentario a la consolidación del modelo republicano. O si se quiere traducir esta mutación al lenguaje de los politólogos contemporáneos: el cambio de un sistema parlamentario *sui generis* o de época al sistema presidencialista. Cabe resaltar que el epicentro de esta ruptura se dio, con toda contundencia, en 1857.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA REPÚBLICA O DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO

En los dos apartados anteriores he sugerido que la innovación republicana venía de los años cuarenta; pero vale la pena enfatizar el punto nodal de la transformación. Los constituyentes de 1847 adoptaron el voto universal masculino y directo para elegir tanto a los diputados y senadores como a los magistrados de la Suprema Corte de Justicia y el presidente de la república. La enmienda no fue secundaria o reglamentaria, fue constitucional; pero el enunciado "pudiendo adoptarse la elección directa" –artículo 18 del Acta de Reformas de 1847– dejó las cosas en términos de "posibilidad", que no de obligatoriedad. Esto significa que trasladó a los congresos ordinarios la facultad de emitir las convocatorias electorales a su libre arbitrio: procedimiento de elección indirecto o directo, como ellos lo desearan. No hubo voluntad política para elegir al presidente de la república por el voto directo de la ciudadanía. Se emitió una convocatoria –decreto de junio de 1847, que hizo las veces de ley electoral reglamentaria– mixta: voto indirecto en un grado –electores primarios–, pero filtrado por el voto unitario de los estados. Lo que hizo el Constituyente de 1857 fue adoptar el sistema reglamentario de 1847 –no el constitucional del Acta de Reformas–, pero sin filtrarlo por el principio de "un estado, un voto". El conjunto de los electores primarios, a partir de la Constitución de 1857 y la Ley Orgánica Electoral del mismo año, sería computado individualmente. Y aunque hubo una fracción parlamentaria relevante que promovió el voto directo, su fuerza no alcanzó para revertir el sistema indirecto en un grado.[20] Los conatos de

[20] Según mis propios cálculos, esta fuerza parlamentaria no fue tan pequeña como generalmente se afirma. Abarcó aproximadamente una tercera parte de los diputados presentes del Constituyente de 1857. Arroyo, *Arquitectura*, 2011, p. 348.

legisladores porfiristas tampoco lo consiguieron en varias ocasiones. Esto sería una realidad hasta el Constituyente de 1917.

El cuadro 2 sintetiza, sobre todo, esta nueva realidad política. En México comenzó a elegirse al presidente de la república de forma directa en 1857, aunque por medio de electores primarios. Se estableció, ahora sí, un modelo de elección semejante –no igual– al estadunidense. Vale la pena ejemplificar el tamaño de la ruptura con la elección de Herrera en 1848. En 1847 el país estaba dividido en 20 estados. De haberse ganado la presidencia de la república por la ruta ordinaria, Herrera hubiera tenido que conseguir el voto unitario de por lo menos once juntas electorales estatales para cumplir con el prurito de mayoría absoluta. En contraste, Comonfort obtuvo 8 081 votos de electores primarios, con lo que consiguió la presidencia de la república (véase cuadro 2). El esquema de elección de Comonfort se practicó, cuando hubo elecciones, de forma ininterrumpida de 1857 a 1911.

Quisiera retomar de nuevo el caso de la elección concurrente de 1861 –renovación de los tres poderes públicos–, pues me parece que es uno de los mejores ejemplos que ilustran la fortaleza del nuevo esquema republicano o presidencialista. La convocatoria electoral de 1861 se caracterizó por dar origen al caso más extremo de gobierno dividido de la segunda mitad del siglo XIX. Juárez, como puede verse en el cuadro 2, apenas ganó con el apoyo de 55% de los electores, pero el Congreso unicameral se escindió por partes iguales. La belicosidad de este Congreso se mostró, desde el principio, en dos aspectos: en nombrar como presidente de la Suprema Corte a Jesús González Ortega, principal oponente de Juárez en la contienda presidencial, y tratando de ejercer el derecho de petición, en donde le pidieron a Juárez que renunciara por "incompetente". Lo primero era cómo nombrar al vicepresidente de la república, en caso de que el titular renunciara al cargo. Lo segundo, aunque "ilegal", fue una moción hecha por 51 diputados; esto es, poco menos de 50% de los legisladores presentes (Lerdo era de los oposicionistas, pero se mantuvo "neutro" en este conflicto, junto con otros cinco o seis diputados). El otro 50% –52 diputados juaristas e independientes– lo defendieron. Todo terminó en una escaramuza. Los juaristas fueron más poderosos en sus argumentos y en sus razones legales. Dijeron que el derecho de petición sólo podía ejercerse por ciudadanos y de forma individual, lo cual era preciso y constitucional. Las autoridades estaban impedidas –por partida doble–, para ejercer el derecho de petición: porque eran autoridades y el derecho de petición sólo podía ejercerse por ciudadanos, y porque habían intentado ejercerlo de manera colectiva. Además, los juaris-

Cuadro 2. Elecciones presidenciales, 1857-1911

Año	*Candidato*	*Número de electores*	*Candidato*	*Número de electores*	*Canditado*	*Número de electores*	*Otros*	*Total de electores*	*Ganador*
1857	Comonfort	8 081	Lerdo, M.	s. d.			s. d.	8 723	Comonfort
1861	Juárez	5 289	Lerdo, M.	1 989	González, J.	1 846		9 639	Juárez
1867	Juárez	7 422	Díaz	2 709			249	10 380	Juárez
1871	Juárez	5 837	Díaz	3 555	Lerdo, S.	2 864	105, blancas	12 361	S/mayoría absoluta
1871 (extraord.)	Juárez	108, dipt.	Díaz	3, dipt.			39 abstenc./ 5 blancas	155 dipt.	Juárez
1872	Lerdo, S.	9 520	Díaz	604			136/52 blancas	10 312	Lerdo, S.
1876	Lerdo, S.	7 536					752	8 288	Lerdo, S.
1877	Díaz	11 475					482	11 957	Díaz
1880	González, M.	11 528	Benítez	1 368	García de la C.	1 075	1 055	15 026	González, M.
1884	Díaz	15 766	Blanco	68	Corona	31	88	15 953	Díaz
1888	Díaz	16 662	Corral	6	Vallarta	5		16 709	Díaz
1892	Díaz	17 277					15	17 292	Díaz
1896	Díaz	17 416						17 416	Díaz
1900	Díaz	17 091						17 091	Díaz

1904	Díaz	19 008						19 008	Díaz
1910	Díaz	18 625	Madero	196	Reséndiz	2	3	18 826	Díaz
1911	Madero	19 997	De la Barra	87	Vázquez G.	16	45	20 145	Madero

Fuente: Arroyo, "Gobiernos", 2007; Castellanos, *Formas*,1997, y *Diario de Debates*, 1867-1876 y 1911.

tas argumentaron, y este fue el centro de su defensa, que Juárez había sido electo directamente por el voto de la nación o del "pueblo". Que el Congreso no tenía ningún derecho a pedir la renuncia del presidente de la república, aunque se lo hubiera solicitado el 100% de los diputados. Juárez, por lo tanto, pudo mantenerse gracias a los movimientos en su gabinete –los famosos hábitos parlamentarios de los que hablaba Knapp– y, sobre todo, al nuevo esquema de legitimidad presidencial. Resulta evidente que en un escenario como el de 1847 Juárez no hubiera podido sostenerse, tal y como le sucedió a Gómez Farías en aquel año.

La consolidación del sistema republicano de 1857 esconde, sin embargo, algunas de las supervivencias del republicanismo parlamentario de su pasado, que no fueron contempladas por Knapp. Me refiero a la continuidad del método de elección extraordinario –el voto por diputaciones– en caso de que no se alcanzara la mayoría absoluta de los electores primarios; pero también a su extensión para la elección de los otros poderes públicos: los magistrados de la Suprema Corte de Justicia. Los magistrados, a partir de 1857, debieron elegirse de la misma manera que el presidente de la república. Y de manera análoga a la elección presidencial, tenían que cumplir con el requisito de la mayoría absoluta de los electores; de no ser así, procedía la modalidad extraordinaria del voto por diputaciones. Su importancia no ha sido revalorada por la historiografía contemporánea. Y, hasta donde tengo conocimiento, por primera vez se presentan los datos empíricos de cómo se eligió Juárez como presidente de la Suprema Corte de Justicia en 1857, además de los otros integrantes de la Corte (véase cuadro 3).[21]

No he podido averiguar si se convocó a elecciones ordinarias para elegir a los miembros de la Suprema Corte; de no ser así, pudo aprobarse un paso directo al método extraordinario; pero independientemente de ello, sabemos que el primer Congreso ordinario de 1857 eligió a Juárez como presidente de dicha corte. La legitimidad de su elección contrasta con la elección de otros magistrados, pues consiguió la unanimidad de los 22 votos por diputaciones y su contendiente, José María Lacunza, cero votos. La definición del magistrado Elvírez y del segundo magistrado supernumerario fue mucho más competida: doce votos contra diez en ambos casos. De cualquier manera, lo relevante es que al darse el golpe parlamentario

[21] Agradezco a Alexei Daniel Serafín el haber encontrado esta fuente crucial para comprender cómo fue electo Juárez a la presidencia de la Suprema Corte de Justicia. Aunque su búsqueda era otra, los usos del sorteo en el siglo XIX mexicano, entre ambos revelamos el significado de su hallazgo en las actas de sesiones ordinarias del Congreso de 1857.

Cuadro 3. Elección de los miembros de la Suprema Corte de Justicia, 1857. Voto por diputaciones

Cargo	*Candidato*[a]	*Votos*	*Canditado*	*Votos*	*Ganador*
Presid. SCJ	Juárez	22	Lacunza	0	Juárez
2º Magistr.	Cortes	16	Montes	6	Cortes
3º Magistr.	Lerdo, M.	15	Elvírez	7	Lerdo, M.
4º Magistr.	Elvírez	12	De la Fuente	10	Elvírez
5º Magistr.	Lacunza	20	Montes	2	Lacunza
6º Magistr.	Montes	21	Castañeda	1	Montes
7º Magistr.	Hernández	22	Castañeda	1	Hernández
8º Magistr.	Iglesias	21	Muñoz	1	Iglesias
9 Magistr.	Bucheli	22	Guzmán	0	Bucheli
10º Magistr.	De la Llave	20	Escudero	2	De la Llave
1º Supernum.	Baranda	22	Mata	0	Baranda
2ª Supernum.	Dávila	12	Iturbide	10	Dávila
3º Supernum.	Angulo	15	Ramírez	7	Angulo
4ª Supernum.	Mercado	19	Guzmán	3	Mercado
Procurador G.	Guzmán	19	Arriaga	3	Guzmán
Fiscal	De la Fuente	20	Escudero	2	De la Fuente

[a] Nombres completos de los candidatos: Benito Juárez, José María Lacunza, José María Cortés y Esparza, Esequiel Montes, Miguel Lerdo de Tejada, Manuel T. Elvírez, Juan A. de la Fuente, Marcelino Castañeda, José María Hernández, José María Iglesias, José María Muñoz Cote, José Antonio Bucheli, León Guzmán, Ignacio de la Llave, Pedro Escudero y Echánove, Manuel Baranda, José María Mata, Gregorio Dávila, Sabás Iturbide, Joaquín Angulo, Ignacio Ramírez, Florentino Mercado y Ponciano Arriaga.

Nota. Este cuadro aparecerá en otro texto mío sobre el republicanismo en la Constitución de 1857 y las vicepresidencias del siglo XIX. Actualmente también está en prensa.

Fuente: Buenrostro, *Historia*, t. I, 1874.

de diciembre de 1857 y la ulterior liberación de Juárez por Comonfort, el presidente de la Suprema Corte asumió –como vicepresidente de facto– la representación del gobierno republicano. No tiene caso detenerse, por ser muy conocido, en el pasaje de los dos gobiernos paralelos de la guerra de Reforma, mas vale la pena resaltar que la legitimidad de origen del poder ejecutivo en estos años fue de carácter "parlamentario".

El uso del voto por diputaciones, como colegio electoral, fue ocupado muchas otras veces, sobre todo en la integración de la Suprema Corte: en

el llenado de los huecos de magistrados interinos y propietarios en 1861; en la definición de la presidencia de la Suprema Corte en 1862, lo que incluyó la elección de González Ortega en este cargo,[22] y en la elección de Lerdo de 1867, con el mismo puesto en la Corte.[23] Pero el voto por diputaciones pudo también haber sido ocupado en la elección de la presidencia de la república de 1871, aunque la ley electoral sufrió una reforma para que ello no ocurriera. Volveré brevemente sobre este asunto en el siguiente punto.

El cuadro 2 muestra también la naturaleza poco competitiva de las elecciones presidenciales en la segunda mitad del siglo XIX, lo que contrasta con el periodo histórico que se trató en el anterior apartado. Comonfort le ganó a sus contendientes con 93% de los electores efectivos; en la elección de 1867 Juárez ganó con más de 71%. Sin embargo, las elecciones de 1861 y 1871 fueron mucho más competidas: Juárez tuvo éxito con 55% de los electores en la primera contienda y en la segunda no logró obtener la mayoría absoluta. El margen de victoria –la diferencia entre el primero y el segundo lugar– de la elección de 1861 fue más o menos amplia (35% respecto del total de electores), pero pudo haberse dado una coalición entre Miguel Lerdo y González Ortega, lo que habría hecho más competitiva la contienda. De cualquier modo, Juárez apenas rebasó el requisito de mayoría absoluta (5%). En otro estudio he dado detalles de cómo fue la contienda de 1871 entre Juárez, Lerdo y Díaz.[24] Sólo resumo que fue la contienda presidencial más competida de toda la segunda mitad del siglo XIX, tan es así que ninguno de los candidatos consiguió la mayoría absoluta de los electores primarios; por lo tanto, la elección tuvo que definirse por el Congreso recién electo de la época. La anulación del voto por diputaciones fue una estrategia de La Liga –la alianza parlamentaria, que no fusión de grupos, de lerdistas y diistas–, puesto que pensaban que tendrían mayor cobertura poblacional que Juárez. En su lugar, según lo dictaba la reforma electoral de mayo de 1871, modificaron, como método extraordinario de elección, que la Cámara de Diputados definiera la contienda por voto nominal y ya no por el voto por diputaciones. La disputa tenía que darse entre los dos candidatos que hubieran conseguido la mayor cantidad de electores (Juárez y Díaz). Los 108 diputados que sufragaron por Juárez generaron, sin duda, una votación holgada para su persona; sin embargo, los tres votos por Díaz y, sobre todo,

[22] La contienda en el Congreso fue entre Jesús González Ortega y Pedro Ogazón; el primero obtuvo catorce votos por diputaciones y el segundo seis. Arroyo, "Gobiernos", 2007, pp. 119-120.

[23] Lerdo derrotó a Díaz por 16 votos contra seis. Knapp, *Sebastián*, 1962, p. 208.

[24] Arroyo, "Gobiernos", 2007, y Perry, *Juárez*, 1996.

las 39 "abstenciones" –junto con las boletas en blanco– acumularon una tercera parte de los diputados presentes; todos ellos no le otorgaron su voto al futuro presidente de la república.

En resumen, la naturaleza poco competitiva de la segunda mitad del siglo XIX tuvo sus excepciones (1861 y 1871); no obstante, es posible erigir dos periodos de esta escasa o baja competitividad de los procesos electorales presidenciales: la etapa en la que las contiendas ocurrían entre dos o más candidatos (1861-1871), lo que coincide con la configuración de congresos fuertes o lo que hoy se conoce como gobiernos divididos, y la etapa de candidaturas únicas o casi únicas (1872-1911). Es un lugar común pensar que esta situación suele situarse en la época del porfiriato; el cuadro 2 revela que esta imagen es endeble.[25] Las candidaturas casi únicas comenzaron en la época de Lerdo; precisamente en la elección extraordinaria de 1872. Lerdo ganó aquella presidencia con 92% del voto de los electores, y en la subsiguiente elección constitucional de 1876 lo hizo con 90%. Es curioso, aunque por razones distintas, que la elección de Madero haya sido ganada por este con 99% de los electores (sólo comparable con los porcentajes de Díaz: 98% en 1884, 99% en 1888 y 1892; 100% en 1900 y 1904, y 98% en 1910). La disputa por la presidencia de 1911 pertenece al mismo linaje de contiendas del siglo XIX. Mismo sistema electoral –indirecto en un grado–, con las mismas reformas de 1904, y donde se reinstaló la vicepresidencia de la república y se amplió el periodo presidencial de cuatro a seis años. La gran reforma electoral de 1911 –que introdujo el sistema de partidos– no parece haber influido mucho en la elección presidencial.[26] Entonces, cabe preguntarse ¿cómo situar la elección presidencial de Madero? ¿Cómo podemos seguir sosteniendo aquella imagen que tanto han divulgado historiadores como Stanley Robert Ross y Enrique Krauze del apóstol de la democracia, si Madero pertenece al linaje de las candidaturas únicas, originadas en la segunda mitad del siglo XIX? ¿Es necesario distinguir al Madero que ganó la contienda sin competencia electoral alguna del Madero gobernante que conquistó el mote de campeón de la democracia por su ejercicio de

[25] Los trabajos de Knapp y Perry son dos de los mejores estudios que mostraron esta falsa dicotomía entre la república restaurada y el porfiriato. Véanse Knapp, *Sebastián*, 1962, y Perry, *Juárez*, 1996.

[26] No se puede sostener lo mismo en cuanto a la integración de los congresos mexicanos. La reforma de 1911, junto con el decreto del voto directo de 1912, representaron mutaciones fundamentales que cambiarían la competencia y la composición de los congresos en la etapa revolucionaria y en las primeras décadas del México posconstituyente de 1917. Guerra, "Elecciones", 1990; Macgregor, *XXVI*, 1983; Rojas, "Oposición", 2002, y Molinar y Weldon, *Procedimientos*, 2009.

gobierno? También cabe cuestionarse ¿qué tan novedoso fue el respeto a la división de poderes y al ejercicio de una prensa relativamente libre?, y ¿qué tan extraños fueron los gobiernos divididos?, ¿o qué tan nuevos fueron los "hábitos parlamentarios en las primeras décadas del siglo XX?

CONSIDERACIONES FINALES

Lo primero que vale la pena resaltar es el contraste entre la forma de elección de los poderes ejecutivos en la primera y en la segunda mitades del siglo XIX. En el primer caso concurrió una variedad de sistemas electorales (cinco ordinarios y tres extraordinarios) que operaron en lo que se ha denominado la era parlamentaria de México. La práctica del ensayo y error, incluso, se muestra en las diferencias de periodos de gobierno; por ejemplo, los congresistas de la primera mitad del siglo XX proyectaron, constitucionalmente, cuatro variantes permanentes: 1824-1835, periodo de cuatro años; 1836-1841, de ocho años; 1843-1845, de cinco años, y 1847-1853, un periodo de cuatro años. El aumento del periodo presidencial de las Sietes Leyes –casi el doble que los demás constitucionalismos– pudo deberse a la necesidad de efectuar menos procesos electorales, de tal manera que se avanzara en la aspiración de la "estabilidad política". Sin embargo, nunca se dio una propuesta que debilitara la otra pretensión de corte republicana: la necesaria elección y rotación periódica de los cargos de gobierno. En cambio, la proyección del Constituyente de 1857, salvo en las interrupciones obvias de la guerra de Reforma y del segundo imperio, privilegió el periodo de gobierno de cuatro años. La permanencia de esta regulación duró de 1857 a 1903. En 1904 cambió a una periodicidad de seis años, dado el problema de la sucesión presidencial y la introducción de la vicepresidencia como una figura distinta a la del presidente de la Suprema Corte de Justicia. La nueva temporalidad no fue modificada sino hasta el Constituyente de 1917 (vuelta a los parámetros históricos de cuatro años, hasta su regreso al periodo de seis años en 1934 y su continuidad hasta el día de hoy). De cualquier manera, lo más sobresaliente es que los constituyentes de 1857 proyectaron una forma de elección del poder ejecutivo, en su acepción ordinaria, casi uniforme para toda la segundad mitad del siglo XIX. Los pocos cambios ocurridos se centraron, más bien, en las dos modalidades extraordinarias ensayadas: el paso del voto por diputaciones (1857-1870) al voto nominal de 1871. Sin embargo,

ambos métodos tuvieron en común que partieron de la misma institución: la Cámara de Diputados, convertida en colegio electoral. La introducción del voto directo en 1917, más allá de mermar, profundizó la relación directa entre el presidente de la república y la ciudadanía, fundamento de todo sistema republicano o del sistema presidencialista, como hoy se le conoce en la jerga politológica.

La segunda cuestión versa sobre las supervivencias parlamentarias que concurrieron en la segunda mitad del siglo XIX. La solidez del sistema presidencialista que operó desde 1857 no implicó que dejaran de funcionar los condimentos propios o más cercanos de los sistemas parlamentarios. En este capítulo se reflexionó sobre cuatro vertientes: la continuidad de las interpelaciones a los ministros de Estado por parte del Congreso, con un intento fallido por romper con esta tradición (el plebiscito de 1867); la ratificación del Congreso para altos puestos en materia militar, diplomática y de Hacienda pública, todavía subsistentes en la actual Constitución mexicana; la continuidad del voto por diputaciones como método de elección extraordinario en la definición de la presidencia de la república y, sobre todo, en la elección e integración de los miembros de la Suprema Corte de Justicia (instrumento sólo interrumpido hasta 1871), y, por último, la persistencia de los "hábitos parlamentarios".

Este último elemento no formó parte del diseño constitucional de 1857 sino, como bien propuso Knapp, se basó en la creencia (tal vez sería más preciso llamarle "práctica política") de que los gobiernos presidenciales debían contener un jefe de gabinete, que emanara de una mayoría parlamentaria o, al menos, fuera capaz de sostener una interlocución fluida entre el Congreso en funciones y el presidente de la república. Me parece que el término "hábito parlamentario", originado en la voz de Cosmes y desarrollado con maestría por Knapp, tiene posibilidad de ser utilizado como una herramienta de estudio para los años anteriores a 1857 –podrían analizarse los liderazgos ministeriales, para la composición y los movimientos de gabinete en la primera mitad del siglo XIX–, y, también, para más allá de la era de Juárez y de Lerdo. Estoy convencido de que la propuesta parlamentaria de la XXVI Legislatura (1912) tuvo fascinantes semejanzas con los "hábitos parlamentarios" de las administraciones juaristas y lerdistas de las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XIX. En cambio, la Convención de 1914-1916 fue diferente a esta tradición, porque quiso ejercer un parlamentarismo constitucional y, en la práctica, eligió a diversos presidentes "provisionales" (Eulalio Gutiérrez Ortiz, Roque González Garza y Francisco

Lagos Cházaro) surgidos de sus asambleas "revolucionarias". El imaginario parlamentario no cejó en esta convención marginada y, hasta cierto punto, derrotada. El Constituyente de 1917 reabrió el debate. Es sabido que hubo propuestas de pasar de un sistema presidencial a otro de tipo parlamentario. Lo que es menos discutido es el tamaño de la fracción parlamentaria que tuvo dicho impulso. Su revisión permitiría comprender por qué la versión constitucional del presidencialismo mexicano no fue tan poderosa como generalmente se le atribuye. La construcción del presidencialismo mexicano fue un proceso gradual, situado más en los avances centralizadores del sistema político mexicano de los años veinte y treinta del siglo XX. Por lo tanto, el presidencialismo, más que explicar la forma de gobierno de la primera mitad del siglo XIX, debe ser explicado en sus orígenes y desarrollo histórico. El siglo decimonónico ensayó momentos parlamentarios y lapsos presidencialistas con elementos parlamentarios. Estas experiencias políticas deben estudiarse con mayor detenimiento para nutrir el actual debate sobre la reforma del Estado.

FUENTES CONSULTADAS

Hemerografía

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, ciudad de México.

Bibliografía

Aguilar Rivera, José Antonio, "La convocatoria, las elecciones y el congreso extraordinario de 1846", *Historia Mexicana*, vol. LXI, núm. 2 (242), octubre-diciembre de 2011, pp. 531-588.

Arroyo, Israel, "Gobiernos divididos: Juárez y la representación política" en Conrado Hernández e Israel Arroyo (coords.), *Las rupturas de Juárez*, México, UAM/Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca, 2007, pp. 95-160.

_____, "Monarquismo y republicanismo: las primeras regencias de España y México", *Espacio, Tiempo y Forma. Revista de la Facultad de Geografía e Historia*, vol. 22, 2010, Madrid, pp. 107-150.

_____, *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857*, México, Instituto Mora/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2011.

Buenrostro, Felipe, *Historia del primer congreso constitucional de la república mexicana que funcionó en el año de 1857. Extracto de todas las sesiones y documentos relativos a la época, 1874-1882*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, Biblioteca Virtual de la Universidad Autónoma de Nuevo León, t. I., 1874.

Castellanos Hernández, Eduardo, *Formas de gobierno y sistemas electorales en México*, México, Centro de Investigación Científica Ingeniero Jorge L. Tamayo, 1997.

Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1985.

Costeloe, Michael P., "Mariano Arista y las elecciones presidenciales de 1850 en México" en Will Fowler (coord.), *Gobernantes mexicanos*, México, FCE, 2008, t. I, pp. 203-231.

Crespo, José Antonio, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, México, Anzuelo/Centro de Estudios de Política Comparada, 2006.

Cruz Barney, Óscar, *La república central de Félix Zuluaga y el Estatuto Orgánico Provisional de la República de 1858*, México, UNAM, 2009.

Enciclopedia Parlamentaria de México, *Juan Antonio Mateos. Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1997, tt. XII y XXIII, vol. II, ts. 10 y 11, serie I.

Guerra, François-Xavier, "Las elecciones legislativas de la revolución mexicana, 1912", *Revista Mexicana de Sociología*, año LII, núm. 2, abril-junio de 1990, pp. 241-276.

Knapp, Frank A., *Sebastián Lerdo de Tejada*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1962.

Linz, Juan J., *La quiebra de las democracias*, México, Alianza Editorial Mexicana/CONACULTA, 1990.

Macgregor, Josefina, *La XXVI legislatura. Un episodio en la historia legislativa de México*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1983.

Mainwaring, Scott y Mattew Soberg Shugart (comps.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

Mateos, Juan Antonio, *Historia parlamentaria de los congresos mexicanos*, México, Cámara de Diputados, 1997, tt. XI-XII, XVIII-XIX, XX-XXI y XXII-XXIII.

Molinar Horcasitas, Juan y Jefrey A. Weldon, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.

Pantoja Morán, David, "Juárez entre la Constitución de 1857 y la de 1917" en Diego Valadés y Miguel Carbonell (coords.), *El proceso constituyente mexicano. 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM, 2007, pp. 767-794.

Perry, Launrens B., *Juárez y Díaz. Continuidad y ruptura política en la política mexicana*, México, Era/UAM, 1996.

Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, FCE, 1994.

Rojas, Rafael, "La oposición parlamentaria al gobierno de Francisco I. Madero" en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, CIDE/Taurus, 2002.

SOBRE LOS AUTORES

Israel Arroyo

Profesor investigador de tiempo completo en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Doctor en Historia por El Colegio de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor de diversos estudios sobre la historia política de México, entre los que sobresalen su libro *La arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857* (2011) y los artículos "Las formas de gobierno en la historiografía mexicana: federalismo y confederalismo en la obra de Carmagnani" (2014) y "El nuevo diseño de poderes en el constituyente mexicano, 1916-1917: coaliciones parlamentarias y poder judicial" (2014). También ha sido cocoordinador de las obras: *Estado, derechos humanos y violencia* (2012); *Walter Benjamin: pensamiento político y filosófico* (2010); *Las rupturas de Juárez* (2007), y *Puebla: leyes electorales del siglo XX* (2006).

Jesús Antonio Cosamalón Aguilar

Profesor principal del Departamento de Humanidades de la Pontificia Universidad Católica del Perú y profesor en el Departamento de Humanidades de la Universidad del Pacífico. Director de la maestría en Historia de la Escuela de Posgrado y coordinador de la sección en el Departamento de Humanidades de la PUCP. También doctor y maestro en Historia por El Colegio de México y maestro en Historia por la PUCP. Sus principales líneas de investigación están dedicadas a la historia social de la ciudad de

Lima de los siglos XVIII-XX. Autor de publicaciones como *Indios detrás de la muralla. Matrimonios indígenas y convivencia interracial en Santa Ana (Lima, 1795-1820)* (1999); *Mestizaje e interrelación social en Lima antes de la Guerra del Pacífico: un acercamiento desde los expedientes matrimoniales* (2007); "Color de piel y estatus. El artesanado de Lima a mediados del siglo XIX" (2012); "El dólar en la calle. Los cambistas, la ciudad y la crisis" (2013); "Precios y sociedad colonial (1700-1810): transformaciones en los mercados y ciclos económicos en Lima" (2014), y "Población y sociedad" (2014).

María José Navajas

Investigadora asistente en el Instituto Ravignani-CONICET e integrante del Programa de Estudios de Historia Económica y Social Americana. Doctora en Historia por El Colegio de México. Su investigación aborda los modos y espacios de participación política en Tucumán, Argentina, durante la segunda mitad del siglo XIX. Específicamente estudia elecciones, mítines, levantamientos armados y la prensa política, analiza las prácticas, los discursos y los distintos actores involucrados. Autora de artículos como "Las controversias por la reforma electoral. Argentina, 1873" (2014); "Movilizaciones callejeras y conflictos políticos en Tucumán, 1890" (2012), y coautora con Laura Cuchi del artículo "Garantizar el orden: debates sobre el derecho de revolución y el federalismo en el Congreso Nacional durante la intervención a Corrientes de 1878" (2013).

Macarena Ponce de León Atria

Profesora asistente en el Instituto de Historia de la Pontificia Universidad Católica de Chile. En 1999 obtuvo el DEA en la Universidad de París I, Sorbonne-Pantheon, finalizando su doctorado en la Pontificia Universidad Católica de Chile donde posteriormente realizó su posdoctorado. Ha sido profesora visitante en el Kellog Institute for International Studies (Notre Dame University) e investigador visitante en el Instituto Ibero Americano de Berlín. Su campo de investigación ha sido la historia social y política de Chile durante los siglos XIX y XX. Se ha especializado en el estudio de las relaciones entre sociedad y Estado a través de la caridad privada y beneficencia pública, la educación y, actualmente, el sufragio. En este último cam-

po, se encuentra desarrollando investigaciones sobre prácticas de representación política y sobre la relación entre la provisión educacional pública y privada. Autora del libro *Gobernar la pobreza. Prácticas de caridad y beneficencia en la ciudad de Santiago, 1830-1890* (2011), y de los volúmenes colectivos *Historia de la educación en Chile, 1810-2010*, tomos I y II (2012).

Marcela Ternavasio

Investigadora del CONICET y del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Se desempeña como catedrática de Historia Argentina I en la Facultad de Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de Rosario y como profesora del posgrado en Historia de la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires). Doctora en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, y master en Ciencias Sociales por FLACSO. Ha realizado estudios posdoctorales en la Universidad de Harvard con un *Short-Term Grant for Research in Atlantic History*. Sus líneas de investigación se desarrollan dentro del campo de la historia política hispanoamericana del siglo XIX. Actualmente está trabajando en torno a las redes políticas que vincularon los procesos revolucionarios hispanoamericanos y lusitanos en el marco de la crisis ibérica de comienzos del siglo XIX. Autora de numerosos artículos publicados en revistas académicas y volúmenes colectivos nacionales e internacionales, y de obras como *Candidata a la corona. La infanta Carlota Joaquina en el laberinto de las revoluciones hispanoamericanas* (2015); *Historia de la Argentina, 1806-1852* (2009); *Gobernar la revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816* (2007); *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852* (2002). Coautora con Hilda Sabato, Luciano de Privitellio y Ana Virgina Persello de *Historia de las elecciones en la Argentina, 1805-2011* (2011). También dirigió *Historia de la provincia de Buenos Aires. De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*, tomo 3 (2013). Coordinadora junto con Antonio Annino de *El laboratorio constitucional iberoamericano: 1807/1808-1830* (2012).

Contribución a un diálogo abierto.
Cinco ensayos de historia electoral latinoamericana
se terminó de imprimir el 30 de junio de 2016,
en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S. A.
de C. V. (IEPSA), San Lorenzo Tezonco 244, Paraje San Juan,
Delegación Iztapalapa, 09830, Ciudad de México.
Edición realizada a cargo de la Subdirección de Publicaciones
del Instituto Mora. En ella participaron:
corrección de estilo, Claudia Nava;
corrección de pruebas, Javier Ledesma, Gustavo Villalobos
y Estela García;
diseño de portada, Rodrigo Salmerón;
formación de páginas, Marco Ocampo;
cuidado de la edición, Gustavo Villalobos y Yazmín Cortés.

La edición consta de 1 000 ejemplares.

El presente volumen es resultado del proyecto "Hacia una historia de las prácticas electorales en México. Siglo XIX", surgido a finales de 2010. Este proyecto, desarrollado en el Instituto Mora —con el auspicio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Programa de Ciencia Básica) y el apoyo del Instituto Federal Electoral (ahora INE)—, ha reunido a un nutrido grupo de especialista de diversas instituciones del país y participado de un diálogo abierto con colegas de otras latitudes, todos comprometidos con nuevos acercamientos a la historia electoral.

Libros publicados en el marco del proyecto:

Fausta Gantús (coord.), *Elecciones en el México del siglo XIX. Las prácticas*, México, Instituto Mora, 2016.

Arturo D. Ríos A., *La prensa como arena política. El polémico retorno de Leonardo Márquez a México (1895)*, México, Instituto Mora, 2015.

Fausta Gantús (coord.), *Elecciones en el México del siglo XIX. Las fuentes*, México, Instituto Mora, 2015.

Fausta Gantús y Alicia Salmerón (coords.), *Prensa y elecciones. Formas de hacer política en el México del siglo XIX*, México, Instituto Mora / IFE, 2014.

Ángel Omar May González, *Los primeros años de la posrevolución en Campeche (1921-1929)*, México, Instituto Mora, 2013.

Al arrancar el siglo XIX, los países de América Latina abrazaron el principio de la soberanía popular y la república representativa como forma de gobierno. Si partimos de la experiencia gaditana —sin perder de vista el desigual impacto que tal experiencia tuvo en las diferentes regiones del subcontinente—, podemos decir que nuestra historia electoral tiene ya más de 200 años. De cara a este pasado secular y desde hace ya varias décadas, los estudiosos de la historia política latinoamericana se afanan por dejar atrás los recuentos de fraudes y vicios electorales en favor de una mejor comprensión del significado de los comicios en la construcción de los poderes públicos en nuestros países. También desde hace varias décadas, estos mismos historiadores iniciaron un fructífero diálogo entre sí que ha permitido avanzar en el conocimiento acerca de los procesos de construcción de nuestra cultura electoral. Con este volumen participamos de ese compromiso por entender mejor nuestra historia política y buscamos contribuir a ese diálogo abierto en torno a la historia de la cultura y las prácticas electorales latinoamericanas.

Esta obra reúne cinco textos que tocan a la historia electoral y a la de la representación política de cuatro países: Argentina, Perú, Chile y México. Unos son propositivos análisis historiográficos, otros son análisis empíricos; el conjunto se inscribe fundamentalmente en el siglo XIX, aunque algunos arrancan su análisis en el siglo XVIII tardío y varios se adentran con decisión en el XX. Los autores de estos textos son Marcela Ternavasio, María José Navajas, Macarena Ponce de León, Jesús Cosamalón e Israel Arroyo.

ISBN: 978-607-9475-23-9
9 786079 475239

creative commons
LICENCIA CREATIVE COMMONS

CONACYT
Instituto Mora 35 Aniversario